

DER PARLAMENTARISMUS  
SEIN WESEN UND SEINE ENTWICKLUNG

VON

ERNST VIKTOR ZENKER

STORAGE-ITEM  
MAIN

LP9-N11G

U.B.C. LIBRARY

LEBENS-VERLAG



THE LIBRARY




THE UNIVERSITY OF  
BRITISH COLUMBIA

*Gift*

**Dr. Henry F. Angus**







Digitized by the Internet Archive  
in 2010 with funding from  
University of British Columbia Library



# DER PARLAMETARISMUS SEIN WESEN UND SEINE ENTWICKLUNG

VON

**ERNST VIKTOR ZENKER**

ZURZEIT MITGLIED DES ABGEORDNETENHAUSES  
DES ÖSTERR. REICHSRATES



WIEN UND LEIPZIG  
A. HARTLEBEN'S VERLAG  
1914

(ALLE RECHTE VORBEHALTEN)



THE UNIVERSITY OF TORONTO  
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF TORONTO  
LIBRARY



THE UNIVERSITY OF TORONTO  
LIBRARY



## Vorwort.

Vor mehr als einem Jahrzehnt schon habe ich in einer kleinen Schrift zum ersten Male meine Gedanken über die „Reform des Parlamentarismus“ niedergelegt. Das Buch wurde von der gesamten Presse vollständig totgeschwiegen, und trotzdem ist von der Auflage, die mehrere Tausend Exemplare umfaßte, schon seit Jahren nicht mehr ein einziges Exemplar vorhanden. Die Schrift wurde also gelesen, und ich hatte im Laufe der Jahre oft die Genugtuung, draußen im Volke Ansichten über den Parlamentarismus zu begegnen, die offenbar Sprößlinge aus den von mir ausgestreuten Keimen waren.

Dieser Erfolg, die Zuredede vieler Freunde und vor allem die — nicht etwa bloß in Österreich, sondern so ziemlich in allen Ländern — fortschreitende Krise des Parlamentarismus haben mich veranlaßt, die Frage nach dem Wesen und einer möglichen Reform der parlamentarischen Einrichtungen in eingehender und systematischer Weise zu behandeln. Wenn ich in dieser Abhandlung die parlamentarischen Verhältnisse meines Vaterlandes ganz besonders berücksichtigt und vielfach zum Ausgangspunkte der Betrachtungen gemacht habe, so glaube ich dadurch doch nicht den allgemeinen Charakter meiner Schrift und den allgemeinen Wert meiner Urteile beeinträchtigt zu haben. Die Zustände



in Österreich sind eben typisch für die Krise des Parlamentarismus. In keinem Staate ist diese Krise so weit gediehen wie in Österreich, und in keinem Staate hat die Verzweiflung am Parlamentarismus so viele Adepten wie gerade bei uns. Eine in die Zukunft ausblickende Kritik des ganzen Systems hat daher in Österreich mehr als theoretischen Wert. Das österreichische Parlament ist das schwächste, wenn schon nicht der Welt, so doch der Kulturwelt. Aber diese Schwäche scheint mir nicht ein Symptom des Marasmus zu sein, sondern die Wirkung der außerordentlichen Erschwerungen, unter welchen die parlamentarische Kooperation gerade in Österreich zu erfolgen hat. Gerade weil sich in Österreich, dem Lande der Völkervielfalt, ein modernstaatliches Gemeinleben nicht nach der alten parlamentarischen Schablone und nicht auf herrschaftlichem Weg ordnen läßt, tritt hier die Krise des Parlamentarismus mit besonderer Schärfe auf. Gerade deshalb wird aber auch in Österreich die Frage nach neuen Formen aktuell, unter welchen das Parlament, als das gemeinsame Organ einer vielgestaltigen Völkerautonomie, zu wirken imstande wäre. Der erste und bisher einzige Versuch dieser Art war der Kremsierer Verfassungsentwurf des Jahres 1849. Diese Verfassung hätte in ihrer Durchführung ein Parlament ergeben, das von allen ähnlichen Einrichtungen anderer Staaten grundverschieden gewesen wäre. Man hat die in diesem Entwurfe vorgesehenen Einrichtungen erkünstelte Konstruktionen genannt und ihnen die praktische Lebensfähigkeit abgesprochen. Einen Tatsachenbeweis für diese Behauptung kann niemand erbringen, weil der Absolutismus diese einzige, aus dem versöhnten Geiste der österreichischen Völker ent-



sprungene Idee niemals zur Wirklichkeit hat werden lassen. Dagegen hat eine fünfzigjährige Erfahrung nun wohl den unwiderleglichen Beweis erbracht, daß die von anderen Staaten entlehnte parlamentarische Schablone sich nicht bewährt hat und unter den komplizierten Verhältnissen des modernen Staatslebens, wie sie eben in Österreich typisch entwickelt sind, überhaupt schlechthin unbrauchbar ist. Was für Österreich gilt, ist aber in gewissem Sinn auch für alle anderen Staaten giltig, wenn dort die Unzulänglichkeit der parlamentarischen Maschine auch gerade noch nicht so eklatant sichtbar wird. Die Obstruktion hat aber bereits alle Parlamente erschüttert, und die Obstruktion ist die Auflehnung gegen die Herrschaft der Majorität, dieser bisher als unantastbar geltenden Grundlage des Parlamentarismus.

Dieses Buch ist seit einiger Zeit fertig. Die allgemeinen Reichsratswahlen des Jahres 1911, aus denen auch ich als Abgeordneter für einen Wiener Wahlkreis hervorging, haben mich bewogen, mit der Veröffentlichung eine Zeitlang zurückzuhalten. Nunmehr will ich aber nicht länger zögern. Die Erfahrungen, die ich bisher in meiner parlamentarischen Tätigkeit gemacht habe, konnten mich nicht veranlassen, auch nur ein Urteil zurückzunehmen oder irgend ein Wort an der ursprünglichen Fassung zu ändern. Mehr als je bin ich heute davon überzeugt, daß der Parlamentarismus in seiner heutigen Form nie etwas anderes als eine Entlastung des persönlichen Regiments sein kann und daß er, um ein Organ der Freiheit und des Volkswillens zu werden, einer gründlichen Reform bedarf, die über mechanische Änderungen der Geschäftsordnung oder des Wahlrechtes weit hinausgreifen muß.

Daß der von mir gewiesene Weg der einzig mögliche und richtige sei, behaupte ich nicht. Ich bin ein Feind von allen Infallibilitäten. Zweck dieses Buches ist vielmehr, die Frage der parlamentarischen Reform zur allgemeinen Diskussion zu stellen. Ich werde mich daher auch gar nicht für widerlegt halten, wenn man meinen Vorschlägen den Vorwurf unpraktischer Künstelei machen sollte. Jede Idee ist ihrem Wesen nach höchst unpraktisch, und alle Praxis ist die Verwirklichung paradox scheinender Ideen. Das ist seit jeher eine der leitenden Erkenntnisse meines Lebens. Wenn die Wahrheit einmal Wirklichkeit geworden ist, dann ist sie gar nicht mehr die Wahrheit. Wenn es mir nur gelänge, in möglichst vielen Menschen den Zweifel — nicht die Verzweiflung, sondern den Zweifel — an die Omnipotenz und Unfehlbarkeit der heutigen parlamentarischen Methoden zu erwecken; dann wäre der Zweck dieses Buches schon erreicht.

Wien.

E. V. Zenker.



## Inhaltsverzeichnis.

|  | Seite |
|--|-------|
| Vorwort . . . . .  | III   |
| Erster Teil: Das Wesen des Parlamentarismus . . . . .  | 1     |
| Erstes Kapitel: Der Sieg des Parlamentarismus . . . . .  | 3     |
| Zweites Kapitel: Die Verzweiflung des Parlamentarismus,<br>die Obstruktion und das Majoritätsprinzip . . . . . | 22    |
| Drittes Kapitel: Das Parlament und der Kampf der Parteien  | 41    |
| Viertes Kapitel: Das Parlament und die öffentliche Meinung   | 55    |
| Fünftes Kapitel: Anarchismus und Parlamentarismus. Demo-<br>pädie . . . . .                                    | 70    |
| Zweiter Teil: Die Reform des Parlamentarismus . . . . .  | 81    |
| Erstes Kapitel: Vom Wahlrecht . . . . .  | 83    |
| Zweites Kapitel: Die Souveränität des Parlamentes und<br>das Abberufungsrecht . . . . .                        | 93    |
| Drittes Kapitel: Wahlkomitien und Plebiszit . . . . .  | 104   |
| Viertes Kapitel: Das Parlament als Organ der Autonomie.<br>Herrenrecht oder Volksrecht . . . . .               | 119   |
| Fünftes Kapitel: Die parlamentarische Kontrolle . . . . .  | 137   |
| Sechstes Kapitel: Die Korruption und das parlamentarische<br>System . . . . .                                  | 150   |
| Siebentes Kapitel: Die parlamentarische Legislative . . . . .  | 160   |
| Achstes Kapitel: Die zweite Kammer . . . . .   | 174   |
| Schluß . . . . .   | 188   |
| Benützte Literatur . . . . .   | 195   |
| Namensverzeichnis . . . . .  | 196   |
| Sachregister . . . . .   | 196   |

---





Erster Teil:

# Das Wesen des Parlamentarismus.





## Erstes Kapitel.

### Der Sieg des Parlamentarismus.

Der Parlamentarismus ist ein Kind des neunzehnten Jahrhunderts. Die älteren ständischen Regierungsformen können höchstens als sozialhistorische Entwicklungsstufen zum modernen Repräsentativsystem aufgefaßt werden. Der Umwandlungsprozeß vom ständischen zum repräsentativen Parlamentarismus begann in England wohl schon mit der „glorious revolution“, endete aber doch erst an der Wende des achtzehnten und neunzehnten Jahrhunderts. Die Umwandlung, die sich in England allmählich, wenn auch keineswegs kampflos, vollzogen hat, war in Frankreich das Werk einer kühnen Umwälzung: die Vertreter des dritten Standes warfen ihre Instruktionshefte von sich und erklärten sich als Nationalversammlung.

Die wechselvollen Kämpfe, die der Parlamentarismus auf dem Kontinent um seine Existenz zu bestehen hatte, dürfen hier als bekannt vorausgesetzt werden. Sie endeten damit, daß heute ganz Europa, ganz Amerika, Australien und ein großer Teil von Afrika parlamentarisch regiert wird, und daß auch das erwachte Asien den Kampf gegen den einstürmenden Europäismus nur durch die Anpassung an die europäischen Sozialformen, vor allem auch an den Parlamentarismus, bestehen zu

können glaubt. Japan ist vorangeschritten, Persien folgte, und China vollzieht seine Erneuerung gleichfalls im Zeichen des Parlamentarismus.

Die Geschichte kennt kaum einen zweiten Fall, daß sich eine Regierungsform so rasch und allgemein durchgesetzt hätte gegen so viele und mächtige Feinde. Die Dynastien, die Aristokratie und die Hierarchie waren selbstverständlich leidenschaftliche Gegner einer Einrichtung, welche ihre ausschließlichen Herrschaftsprivilegien zu bedrohen schien und deren bloße Nennung oft schon all die blutigen Schatten und bösen Erinnerungen der großen Revolutionen wachrief. Die radikalen Demokraten und Sozialisten hingegen entfremdeten sich sehr bald wieder dem parlamentarischen System, als sich herausstellte, daß dieses an und für sich noch keine Bürgschaften einer gründlichen Gesellschaftsreform in sich schließe. Die Enttäuschungen, welche das Jahr 1848 den linksseitigen Politikern aller Schattierungen verursacht hatte, schienen sich in einer allgemeinen Feindseligkeit gegen die parlamentarische Regierungsform entladen zu wollen. Die Idee einer direkten Gesetzgebung durch das Volk, wie sie Rittinghausen vertrat, wurde von den Anhängern der demokratischen und sozialistischen Richtung lebhaft aufgegriffen und besonders in Frankreich von hervorragenden Männern, wie Ledru Rollin, Victor Considerant, Victor Hugo u. a., verfochten.

So hatte die parlamentarische Regierungsform eigentlich mit zwei Fronten zu kämpfen, gegen jene, denen sie zu wenig Schutz für die konservativen Interessen bot, und gegen jene, in deren Augen sie nur ein anderes Werkzeug der Reaktion und politischen



Bedrückung war. Den einen wie den anderen galt sie als eine Erfindung der liberalen Bourgeoisie, bestimmt, dieser allein Vorteil zu bringen.

Diese Ansichten haben sich heute vielfach gründlich geändert. Die Reaktionären aller Länder haben erkannt, daß sie, gestützt auf ein Mandat und den damit verbundenen Rechtstitel, ihre Interessen viel besser zu vertreten imstande seien, als in irgend einer anderen Staatsform. Die Sozialisten -- oder doch wenigstens die autoritären Sozialisten -- aber haben sich schon lange von den Ideen Rittinghausens zu realpolitischen Anschauungen über den Parlamentarismus bekehrt und die direkte Gesetzgebung in das „Inventar des Zukunftsstaates“ (Kautsky) verwiesen. Nicht nur als Tribüne und Werkzeug der Propaganda, nicht bloß der mit einem Mandate verbundenen Immunität wegen suchen heute die parlamentarischen Sozialisten möglichst viele Sitze in den Vertretungskörpern zu bekommen; sie trachten auch, wie jede andere Partei, von diesen Sitzen aus die Gesetzgebung im Sinne ihrer Interessen und Ideen zu beeinflussen und an der parlamentarischen Kontrolle von Verwaltung und Exekutive teilzunehmen. Sie sind begeisterte, in manchen Staaten vielleicht sogar die einzig verlässlichen Stützen des Parlamentarismus geworden, berühmte Parlamentstechniker und Parlamentstaktiker, denn sie huldigen der Anschauung, daß „solange der moderne Großstaat besteht, der Schwerpunkt der politischen Tätigkeit stets in seinem Parlamente liegen wird“.

Diese so rasche Verbreitung und Anerkennung einer noch gestern so allgemein angefeindeten Form läßt die Vermutung aufkommen, es müsse in ihr etwas liegen, was sie für die Aufgaben des modernen Staatslebens

ganz besonders brauchbar, ja schlechthin unentbehrlich macht. Was ist dieses Etwas?

Man wird bei Untersuchung dieser Frage gut tun, genau zwischen den verschiedenen Auffassungen von dem modernen Staatsleben zu unterscheiden. Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich die Anhänger des in dem „modernen Staate“ fortlebenden alten Herrschaftsgebildes, die sogenannten konservativen Elemente, aus einem ganz anderen Grunde mit dem Parlamentarismus befreundet und abgefunden haben, als die Masse des Volkes, der Demos, der in dem Parlamente ein Werkzeug zur Verwirklichung seines Selbstbestimmungsrechtes, ein Organ der Demokratie erblickt. In der Auffassung der ersteren werden wir das Bild des Parlamentarismus wiedererkennen, wie er heute wirklich ist, in der Auffassung des letzteren vielleicht das, was er sein und werden soll, seinen idealen Beruf.

Wir können im nachfolgenden diese beiden Auffassungen nicht immer getrennt voneinander behandeln, weil ja die eine der andern vielfach als Vorwand dient, und weil der Parlamentarismus sich vielleicht gerade deshalb so siegreich durchgesetzt hat, weil er der Herrschaft zu dienen und doch den Schein der Demokratie anzunehmen oder auch umgekehrt der Demokratie zu dienen vermag, ohne die Götter des alten Regimes geradezu von ihren Altären zu stoßen. Es muß aber schon hier auf diese Doppelsinnigkeit und Doppelwertigkeit hingewiesen werden.

Welches ist zunächst die Vorstellung, die das Volk von den Vorteilen des parlamentarischen Systems hat? Wie soll die wahre Demokratie, das heißt die Autonomie des Volkes durch das Parlament verwirklicht werden?



Die vulgäre Auffassung ist noch immer die, daß sich das Volk durch die Parlamente selbst die Gesetze gibt. Man spricht mit Vorliebe von dem Parlament als gesetzgebendem Körper. Man erblickt den Hauptunterschied zwischen den früheren absolutistischen und ständischen Regierungsformen dementsprechend darin, daß früher die Gesetze Ausfluß des Willens eines einzigen oder einzelner waren, heute aber der Ausdruck des Volkswillens sind. Der Glaube, daß bei dem Zustandekommen von Gesetzen dem vernünftigen Argument und der überzeugenden Kraft der parlamentarischen Rede ein ganz besonderer Einfluß zukomme, fließt aus der allgemeinen Annahme, daß in den Parlamenten die geistige und sittliche Elite des Volkes säße, welche sich bei Beratung der Gesetze ausschließlich von Gründen der besten Einsicht und des Gewissens bewegen läßt. Mit einem Worte, man hat die Vorstellung, daß das Parlament der Ort sei, an dem sich wirklich der politische Kampf abspielt mit den Waffen der Vernunft und Sittlichkeit. Wenn man bedenkt, daß die Theorie des Parlamentarismus und des modernen Staatsrechtes überhaupt aus der rationalistischen Philosophie des achtzehnten Jahrhunderts herausgewachsen ist, wird man diese ideologische Auffassung vom Wesen des Parlamentarismus und noch manche andere Einzelercheinung an demselben erklärlich finden. Es läßt sich gewiß nicht verkennen, daß in dieser Auffassung des Parlamentarismus eine reale sittliche Kraft liegt, daß sie im gewissen Sinn ein Seinsollendes für unsere politische Entwicklung darstellt. Es läßt sich aber auch nicht verschweigen, daß sie dem wirklichen Sachverhalte ganz und gar nicht entspricht.

Wenn man das Parlament als die Stätte der Gesetzgebung ansieht, mag man ja im Rechte sein, insofern man dabei tatsächlich nur den letzten Akt der Gesetzgebung vor Augen hat. Wenn man aber den Parlamenten nichts Besseres nachsagen könnte, als daß sie legislative Kommissionen seien, so würde dies kaum zu ihrer Rechtfertigung hinreichen. Es wird keinen ernstesten Juristen geben, welcher großen Körperschaften, wie es die Parlamente sind, eine besondere Eignung zu guter legislatorischer Arbeit einräumen möchte. Es gibt — im juristischen wie im politischen Sinne — gute und schlechte Gesetze, welche von unverantwortlichen Gesetzgebern herrühren, und gute und schlechte Gesetze, die auf dem parlamentarischen Boden gewachsen sind. In rein technischer Hinsicht haften den meisten parlamentarischen Gesetzen mehr oder minder schwere Mängel an. Denn wenn der Text auch in den Ausschüssen oder Kommissionen leidlich sorgfältig festgestellt wurde, vermag ihn doch im Plenum ein einziges Amendement, eine einzige Streichung wieder vollständig in Unordnung zu bringen und zu verderben. Daß die parlamentarische Arbeit mitunter wahre Monstra von Unsinnigkeit und Lächerlichkeit zu zeugen vermag, ist allzu bekannt. Nach der Geschäftsordnung der russischen Duma wird zur Vermeidung dieser Gefahr jeder erledigte Antrag noch einmal einer ständigen siebengliedrigen Redaktionskommission zur endgültigen Textierung überwiesen. Dadurch sollen wenigstens formale Unsinnigkeiten vermieden werden. Die Einrichtung ist nicht schlecht, ob aber nicht ihre gesetzestechnischen Vorteile durch andere politische Nachteile reichlich aufgewogen werden, ist eine andere Frage.

Der soziale und politische Wert eines Gesetzes aber hängt in Wirklichkeit viel weniger von der Art des Zustandekommens ab, als man gemeinhin glaubt. Ich komme ja auf dieses Gebiet noch zurück. Hier soll nur wenigstens so viel festgestellt werden, daß im parlamentarischen System ein Gesetz durchaus nicht anders zustande kommt als unter unparlamentarischen Verhältnissen. Jedes Gesetz ist seinem Ursprunge nach die Frucht des Interessenkampfes und der Ausdruck der Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Interessengruppen; seine Sanktion erhält es aber durch die offene Zustimmung oder das stillschweigende Geltenlassen der öffentlichen Meinung, das wieder aus dem Bewußtsein der faktischen Machtverhältnisse fließt. In dieser Hinsicht besteht zwischen einem parlamentarischen und einem anderen Gesetze kein Unterschied. Auch unter absolutistischen Verhältnissen waren nur jene Gesetze relativ schlecht, welche nicht der Ausdruck der sozialen Machtverhältnisse waren und wurden auch als schlecht empfunden; und auch nur jene parlamentarischen Gesetze sind gut und werden als gut empfunden, welche der genannten Bedingung entsprechen. Es gibt genug parlamentarische Gesetze, welche die Sanktion der öffentlichen Meinung nicht erhalten, die von großen Interessengruppen nicht anerkannt werden, auch nicht unter dem Gesichtspunkte der augenblicklichen Machtrelation; und solche Gesetze haben dann auch weder Kraft noch Dauer. Durch ein parlamentarisches Oktroi wird irgend eine soziale Frage ebensowenig gelöst wie durch ein despotisches Oktroi.

Selbst die landläufige Anschauung, daß jedes parlamentarische Gesetz ein Kompromiß darstelle und daher



den faktischen Machtverhältnissen genau entspreche, trifft nicht das Wesen der Sache oder bedeutet wenigstens nicht mehr als eine Phrase. Auch ein außerparlamentarisch zustande gebrachtes Gesetz kann ein solches Kompromiß darstellen und muß es sogar, wenn es nicht ein Blatt Papier bleiben will. Die Josefinische Gesetzgebung hat das ganz deutlich gezeigt. Höchstens das ist einzuräumen, daß einem parlamentarischen Kompromiß viel verlässlichere Voraussetzungen zu Grunde liegen können, als einem außerparlamentarischen. Aber auch das ist wieder sehr bedingt durch den Grad, bis zu welchem ein Parlament wirklich der Ausdruck der realen Machtverhältnisse ist und durch den Umstand, ob dieses Kompromiß ehrlich, das heißt wirklich nur durch die Erkenntnis der Machtverhältnisse bedingt, oder durch falschen Opportunismus, persönliches Strebertum oder dergleichen herbeigeführt ist.

Ganz unzutreffend ist vollends die Anschauung, als ob die treibende Kraft der Parlamente die Vernunft wäre. Wir werden auch auf diesen Gegenstand noch ausführlicher zurückkommen. Nur eines möchten wir schon hier zur Erwägung stellen.

Die parlamentarischen Debatten machen allerdings den Eindruck, als ob in jedem bestimmten Fall Argument gegen Argument gestellt würde und als ob es sich darum handle, den Gegner zu überzeugen. Das Prinzip der auf die Debatten folgenden Abstimmung beweist aber, daß es sich bei diesen Debatten nicht um Argumentationen im eigentlichen Sinne, nicht um den Versuch einer Überführung und Umstimmung handelte, sondern um bloße Kennzeichnung des eigenen Standpunktes, um Bloßlegung der Schwächen des Gegners

und um Rechtsverwahrungen. Alle parlamentarischen Reden sind zum Fenster hinaus gehalten, um im Volke Stimmungen auszulösen, nicht aber um im Parlament selbst Wirkung zu machen. Kein ernster Parlamentarier ist sich darüber im unklaren. Als der Antrag Unger gegen die Taaffeschen Sprachenverordnungen im österreichischen Herrenhaus verhandelt wurde, fragte ein Freund den greisen Parlamentarier: „Werden Sie heute für Ihren Antrag sprechen?“ — „Nein, für die Katz!“ erwiderte Unger.

Dieser sardonische Witz gilt wenigstens, was den unmittelbaren Erfolg der Debatten anlangt, von allen Parlamentsreden. Wenn es anders wäre, wäre die folgende Abstimmung geradezu ein Verbrechen wider die Vernunft. Seit wann und wo wird über die Gültigkeit eines Vernunftbeweises abgestimmt? Die Entscheidung, ob dieses oder jenes Argument im Rechte sein soll, kann keine Majorität, nicht einmal die Mehrheit aller gegen einen fällen. Es können sich unter fünfhundert Menschen vierhundertneunundneunzig irren, und ein einziger kann im Rechte sein. Die Abstimmerei ist kein Mittel, um das Vernünftige zu ermitteln. Wenn der Parlamentarismus seine Entscheidungen durch Abstimmung fällt, will er nicht der höheren Intelligenz, nicht der bessern Einsicht, sondern dem stärkeren Willen sein Recht widerfahren lassen. Allerdings mag und muß sogar der einzelne Abgeordnete, wenn er ehrlich ist, die Vorstellung haben, daß er bei den Abstimmungen frei nach seiner „Überzeugung“ handle. Aber diese Vorstellung ist ja doch schließlich nichts anderes, als die vulgäre, falsche Auffassung von der Willensfreiheit. Gewiß stimmt der einzelne nach seiner Überzeugung, aber eben diese

Überzeugung ist wieder bestimmt durch das eigene Interesse, durch die Rücksicht auf die Wähler usw., und kein parlamentarisches Argument vermag sie in ihr Gegenteil zu verkehren.

Um das Wesen des Parlamentarismus richtig zu beurteilen, ist es überhaupt unerlässlich, sich über eines klar zu werden: daß das Element eines jeden Parlamentes keineswegs der einzelne Abgeordnete, sondern die politische Partei ist. Nur in den primitivsten Stadien der konstitutionellen Entwicklung und sonst nur in seltenen Ausnahmefällen wird ein Kandidat aus rein persönlichen Gründen gewählt. Unter normalen Verhältnissen wird einer deshalb gewählt, weil die Überzeugung, die er hat oder zu besitzen vorgibt, dem Interesse der Mehrheit der Wähler entspricht. Da nun diese Interessen in der fortgeschrittenen staatlichen Gesellschaft politisch organisiert sind, so muß sich der Gewählte, falls er nicht schon durch eine Partei kandidiert wurde, im Haus einer Partei anschließen. Damit ist die Tätigkeit nicht nur des einzelnen Abgeordneten, sondern auch des ganzen Hauses determiniert und der Spielraum seiner Kombinationsfähigkeit, Politik oder Intrige ein für alle Male durch das Kräfteverhältnis und die Lebensinteressen der Parteien begrenzt. Für gewöhnlich kann man bei einem Parlamente schon nach seiner Konstituierung sagen, welche Gesetze es machen wird und welche nicht, und in welcher Richtung die Gesetzgebung im großen und ganzen sich bewegen wird. Das Parlament bringt seine Legislative aus den Wahlen mit sich. Eine Änderung dieser präformierten Richtung tritt nur dann ausnahmsweise ein, wenn von außen seitens der öffentlichen Meinung ein Druck auf das „hohe Haus“ geübt wird,



das heißt wenn dieses sanft oder unsanft zu der Erkenntnis gebracht wird, daß seine Politik nicht den faktischen Macht- und Meinungsverhältnissen entspricht.

Diese Tatsachen — und es sind Tatsachen, welche durch die tägliche politische Erfahrung bestätigt werden — beweisen, daß die realen Faktoren der Gesetzgebung nicht im Parlamente, sondern dort liegen, wo allein sie liegen können und sollen, draußen im Volk und in den kämpfenden Interessengruppen, seien diese nun wirtschaftlicher, nationaler oder politischer Natur. Das eigentliche Waldfeld des politischen Kampfes ist nicht das Parlament, sondern das Leben, und die maßgebenden Faktoren desselben sind nicht die verschiedenen Solone und Lykurge in den Vertretungskörpern, sondern die lebendigen Interessen der Klassen, Berufsstände, Nationen und politischen Parteien.

Dieser Kampf erschöpft sich nun keineswegs in der Gesetzgebung. Allerdings können Gesetze im sozialen Kampfe sowohl als Fördernisse wie als Hemmnisse der Interessen eine große Rolle spielen; das ist eine Binsenwahrheit. Darum strebt jede Partei normalerweise Einfluß auf die Gesetzgebung zu bekommen. Aber die den Interessenkampf regulierenden Funktionen des Staates beschränken sich keineswegs auf die Legislative. Die staatliche Macht drückt sich viel kräftiger und viel unmittelbarer noch in der Verwaltung und Rechtsprechung, in der Gestaltung des Verhältnisses zu fremden Staaten und in der Verfügung über das Heer aus. Diese Funktionen des Staates beeinflussen das Leben viel kräftiger und unmittelbarer als die Gesetzgebung, ja die Gesetze sind eigentlich nur da, um Verwaltung und Rechtsprechung zu regeln, und diese können

in der Praxis sehr wohl von den gegebenen Normen auch abweichen. Es gibt Staaten mit ganz leidlichen, mitunter sogar sehr guten Gesetzen und einer Rechts- und Verwaltungspraxis, welche das Gesetz in sein Gegenteil verkehrt. Es gibt aber auch Lebensverhältnisse, die entweder noch nicht gesetzlich geregelt sind, oder sich ohne Nachteil für das Leben gar nicht regeln lassen. Aber auch auf diese Verhältnisse hat die Regierung Einfluß und vermag sie zu Gunsten und zum Nachteil der natürlichen Interessen zu bestimmen.

Es kommt also im parlamentarischen Staate nicht so sehr auf die Gesetze an, als vielmehr darauf, daß diese auch im Geiste der Gesetzgeber praktiziert werden und daß weder im inneren noch äußeren Lebensverhältnisse des Staates etwas geschehe, was das natürliche Gleichgewicht der organischen Gesellschaftsinteressen zu stören oder in der Entwicklung zu hemmen vermöchte. Dazu ist es notwendig, daß die Macht, welche die Gesetze schafft, auch deren Ausführung überwache und in der Lage sei, eine Regierung zu beseitigen, die sich gegen die wesentlichen Interessen des Staates vergeht.

Hierin liegt wohl der wesentliche Vorzug des parlamentarischen Systems gegenüber dem absolutistischen. Gesetze konnte auch ein absoluter Monarch geben, sogar relativ gute, wie der französische Code civil und das österreichische Bürgerliche Gesetzbuch beweisen. Aber eine Kontrolle durch Vertreter des Volkes, eine Überwachung, daß diese Gesetze auch gerecht gehandhabt werden, eine Sicherstellung des Volkes gegen Übergriffe der Regierung durch eine parlamentarische Verantwortlichkeit, das kannte der Absolutismus nicht. Dem absoluten Herrscherstaate steht die Autonomie des

Volkes, das Bestreben des Volkes nach Selbstbestimmung, gegenüber. Die Organisation dieser Autonomie ist heute vielleicht kaum in ihren Grundlinien vorgebildet. Sie kämpft noch den Lebenskampf mit ihrem natürlichen Feind, dem im Bureaukratismus nachlebenden absoluten Staat. Diesen zu verhalten, daß er sich in seinen, durch die soziale Entwicklung gesteckten Grenzen halte, ist die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle. Nicht als besonders geeigneter Schöpfer des materiellen Rechtes hat sich das Parlament bewährt, wohl aber haben sich die Parlamente als Kontrollorgane gegen die Übergriffe der sich selbst bejahenden Staatsverwaltung auf das in voller Entwicklung begriffene Selbstbestimmungsrecht des Volkes als unentbehrlich erwiesen.

Aber auch der Staat, wie er ist, der sogenannte moderne Großstaat selbst, kann dieser kontrollierenden Tätigkeit des Parlamentes nicht entraten. Die modernen Großstaaten sind nicht demokratischen, sondern rein dynastischen Ursprungs. Allein es bewahrheitete sich an ihnen die Richtigkeit des Hegelschen Ausspruches, daß ein jedes Ding, wenn es gesetzt wird, den Widerspruch seiner selbst mit sich führt. Ohne Einrichtung einer geordneten Finanzwirtschaft war die Begründung eines Großstaates unmöglich. Die Staatswirtschaft ist die Basis des modernen Staatslebens. Allein gerade diese Staatswirtschaft führte den Staat von dem ihm durch die absoluten Herrscher vorgezeichneten Weg ab. Der absolute Staat war die vollendetste Form einer herrschaftlichen Organisation nach dem uralten patriarchalischen Vorbild: auf der einen Seite der alleinberechtigte Pater familias, auf der andern lauter rechtlose Sklaven. Durch seine außerordentlichen finanziellen Ansprüche wird er



aber in die Rolle eines Kaufmanns gedrängt, dessen Bedeutung sich durch seinen Kredit ausdrücken läßt. Weil der Großstaat nicht ohne eigene Wirtschaft, ist er auch nicht ohne Kredit denkbar; Kredit ruht aber nicht auf Gewalt, sondern auf Vertrauen. Der absolute Staat kennt kein Vertrauen, will kein Vertrauen; was er braucht, setzt er mit Gewalt durch. Der moderne wirtschaftende Großstaat benötigt dieses Vertrauen, es ist ihm unerläßlich. Er beansprucht das Vertrauen der eigenen Staatsbürger, um mit dem Kredite des Volkes zu wirtschaften, er beansprucht aber auch das Vertrauen des Auslandes, um das fremde Kapital in seinen Dienst stellen zu können. Die moderne Staatswirtschaft beruht auf dem Vertrauen der ganzen Welt. Für sie existieren keine Grenzen. Um aber dieses Vertrauen zu erwerben und zu erhalten, genügen nicht, wie in der alten Staatskunst, Gesetze und diplomatische Kunststücke. Vertrauen ist ein Akt freier Entschließung. Kredit hat nichts mit persönlicher Sympathie oder Antipathie zu tun. Er ist begründet und wird für die Dauer nur gewährt, wenn seine Voraussetzungen beständig kontrolliert werden können. Kontrolle und Öffentlichkeit heißen die beiden Säulen, die am Eingange der modernen Staatswirtschaft stehen. Der moderne Großstaat muß daher auch Organe haben, welche diese Kontrolle ausüben und möglich machen.

Ein solches Organ ist der Parlamentarismus. Durch das parlamentarische Budgetrecht wird es dem Volke ermöglicht, die Wirtschaft des Staates einzusehen und beständig zu kontrollieren und die Ausübung der Regierungsgewalt vom Vertrauen abhängig zu machen. Es wird dadurch aber auch dem Auslande ermöglicht, das

wirtschaftliche Leben des Staates zu kontrollieren und zu beurteilen, welcher Art die Voraussetzungen seines Kredites sind. Unparlamentarische Staaten wirtschaften nur unter den allergrößten Schwierigkeiten. Für die alte Türkei mußte ein eigener internationaler Staatsschulden-Kontrollapparat eingerichtet werden, der indes keineswegs die parlamentarische Kontrolle zu ersetzen vermochte. Das vorparlamentarische Rußland hatte stets Mühe, seine Anleihen auch nur in dem verbündeten Frankreich zu placieren, und der schwache Lebensfaden, an dem auch heute noch die Duma hängt, ist ausschließlich und eingestandenermaßen die Rücksicht auf den europäischen Kredit.

Die alten ständischen Versammlungen, an welche der Parlamentarismus historisch anknüpft, lassen recht gut das Werden dieser staatlichen Funktion erkennen. Die eigentliche Bestimmung und Rechtsdomäne der Stände war die Bewilligung der Truppenkontingente und besonders der Geldmittel zum Kriegführen wie zur Befriedigung der staatlichen Bedürfnisse überhaupt. Eine gesetzgebende Gewalt wohnte den ständischen Versammlungen von Rechts wegen nicht inne, denn ihr Steuerbewilligungsrecht entsprang nicht einem öffentlich-rechtlichen Titel. Die Steuerbewilligung bildete vielmehr ein rein privatrechtliches Übereinkommen: es galt der altdeutsche Grundsatz, daß eine Steuer von irgend jemandem nicht ohne dessen Zustimmung eingehoben werden dürfe. Nil de nobis sine nobis. Die einzelnen Ständemitglieder oder die Stände bewilligten daher die Steuern nur für sich, und ein politischer Einfluß folgte aus diesem Rechte wenigstens dem Geiste dieser Auffassung nach keinesfalls. In der Praxis stellte sich freilich die Sache

bald anders. Die Geldmittel und Truppenkontingente waren ja für den König die Voraussetzung, unter welcher er allein seinen Regierungswillen durchzusetzen vermochte, und das Recht, die unerläßlichen Voraussetzungen einer Sache zu bewilligen, kommt in der Tat dem Rechte gleich, die Sache selbst zu bejahen oder zu verneinen. Außerdem mußten die Könige, um den Widerstand der Stände gegen die Steuerleistung zu brechen, sich zu Kompromissen mit diesen, zu Privilegien aller Art herbeilassen.

Diese Rechte, wenngleich immer noch nicht öffentlich-rechtlicher Natur, wurden doch ebensoviele Bollwerke gegenüber der absoluten Königsmacht. Diese Bollwerke konnten nie wieder ganz niedergerissen werden, so eifersüchtig auch die Könige auf die Stände blickten. In keinem Lande konnten die Stände ganz abgeschafft werden. Man konnte sie, als die königliche Macht in voller Kraftentfaltung stand, zu Postulatkörpern herabdrücken oder prorogieren. Aber es kam immer wieder die Stunde, in der die Herrscher ihrer Reichs- und Landtage gedachten und sie einberiefen, und das war die Stunde der Geldnot, die Stunde der finanziellen Verlegenheiten. Das Budgetrecht war der Ausgangspunkt aller parlamentarischen Prärogativen und ist auch bis zum heutigen Tage der Angelpunkt des parlamentarischen Systems geblieben. The earliest function of parliament was to provide money for the use of the state, and this is still the most indispensable function of the house of commons (Courtenay Ilbert).

So wie die Stände eine reine Klassenvertretung waren und nichts als ihre eigenen Klasseninteressen vertraten, so waren auch die sogenannten verfassungs-



mäßigen Garantien, für die sie ihre Insurrektion und ihre Steuern eintauschten, reine Klassenprivilegien. An der alten herrschaftlichen Natur des Staates wurde durch diese Parlamente und durch diese Verfassungen nichts geändert. Durch die Landtage nahmen einige wenige Familien an der politischen Herrschaft und wirtschaftlichen Ausbeutung des Volkes teil; die Landtage waren also nichts als Organe der Oligarchie. In demselben Maß aber, in dem zur Erhaltung und Verteidigung des Staates auch auf die unmittelbaren Leistungen anderer produzierender Klassen gegriffen wurde, mußten auch Vertreter dieser Klassen den Ständen beigezogen werden. Der Kreis der an der parlamentarischen Oligarchie Beteiligten erweiterte sich, bis mit der Erkenntnis von der staats-erhaltenden Kraft aller Bürger die Tore der Parlamente auch den Vertretern der untersten Stände geöffnet werden mußten. Auch die Führer der Sozialdemokratie sind als Vertreter der Arbeiterschaft in die Parlamente eingezogen, nicht um durch die Gesetzgebung die Neugestaltung der Gesellschaft in ihrem Sinne zu bewerkstelligen, sondern, um die herrschenden Klassen und Parteien bei der Verwendung der vom Volke bestrittenen Staatsmittel, bei der Verwaltung und bei der Ausführung der Gesetze zu überwachen. Der absolute Großstaat, der seinem Wesen nach jede Kontrolle und Verantwortung abwies, hat gerade, um sich selbst zu erhalten, die parlamentarische Kontrolle notwendig gemacht, und aus der kontrollierenden Funktion des Parlamentes ist das Verfassungsleben der modernen Staaten, die Negation des Absolutismus, erwachsen.

In Ansehung dieser Funktion hat sich im Geiste des Volkes die Idee festgesetzt, daß das Parlament das

festeste Bollwerk der Demokratie sei, und in dem Umsichtgreifen dieser Überzeugung ist hauptsächlich der Grund zu suchen, weshalb sich der Parlamentarismus trotz des anfänglichen Widerstrebens der Herrscher und trotz der ursprünglichen Feindschaft der privilegierten Klassen doch so rasch allgemeine Geltung verschafft hat.

Aber auch die Herrscher und privilegierten Klassen, die machthabenden und machtanstrebenden Parteien haben ihren Widerspruch aufgegeben, als sie erkannten, daß sich der Herrschaftsstaat, wenn auch in unvorhergesehener Modifikation, durch die Parlamente viel leichter und besser verwirklichen lasse, als durch ein unparlamentarisches, unkontrollierbares Regime. Die parlamentarische Kontrolle, die Fiktion einer auf dem Vertrauen des Volkes aufgebauten Finanzwirtschaft, eröffnet dem militaristischen Großstaate mit seinen enormen Geldansprüchen Ressourcen, nach welchen die absoluten Herrscher sich ganz vergeblich gesehnt hatten. Sie nimmt aber auch dem persönlichen Regiment alle Verantwortung ab, die dieses früher allein zu tragen hatte, und gibt der im Parlamente organisierten Klassen- und Parteienherrschaft den Anschein, als wäre diese nichts als der Ausdruck des Volkswillens.

Diese etwas vielseitige Eignung des parlamentarischen Apparates, gleichzeitig den Interessen des Herrschaftsstaates zu dienen, wie den Hoffnungen der Volksautonomie zu schmeicheln, hat ihm bei allen Völkern die Tore und die Herzen geöffnet. Es war ein richtiger Siegeslauf, wie ihn kaum eine zweite politische Einrichtung jemals vorher gemacht hatte. Das Dogma von der Unerläßlichkeit des Parlamentes für den politischen Fortschritt eroberte die Welt, hatte seine

Fanatiker und Märtyrer wie kaum irgend ein religiöses Dogma. Man war eben daran, die Unfehlbarkeit des parlamentarischen Systems zu verkünden, als der allgemeine Glaube durch eine Erscheinung ins Wanken gebracht wurde, die wenig zu der alleinseligmachenden und allmögenden Kraft des Parlamentes stimmte: durch die — Obstruktion.



## Zweites Kapitel.

### Die Verzweiflung am Parlamentarismus; die Obstruktion und das Majoritätsprinzip.

Als vereinzelte und vorübergehende Erscheinung kamen obstruktionistische Versuche im englischen Parlamente schon im 17. Jahrhundert vor. Als planmäßig gewähltes und folgerichtig durchgeführtes Mittel einer Minorität, den Willen der Mehrheit zu verhindern und den eigenen durchzusetzen, begegnen wir zum ersten Male der Obstruktion Ende der Siebzigerjahre des vorigen Jahrhunderts. Einige irische Abgeordnete bedienten sich ihrer im Unterhaus, um Home-Rule zu erzwingen. Den Bemühungen von sieben Abgeordneten gelang es, die Tätigkeit des ganzen Hauses durch drei Jahre zu hindern und zu verzögern, wenn auch nicht zum Stillstande zu bringen. Nach den allgemeinen Neuwahlen von 1881 zog die irische Obstruktion unter Parnells Führung verstärkt ins Parlament ein und bot alles auf, um im Wege der Geschäftsordnung die Verhandlungen des Hauses unmöglich zu machen. Wenn die irische Obstruktion endlich doch bezwungen wurde, so war dies auf die weitgehende Disziplinargewalt, welche das Parlament und sein Sprecher dem einzelnen Mitgliede gegenüber besitzt, auf die große innere Geschlossenheit des englischen Staates und nicht zum

geringsten darauf zurückzuführen, daß sich ein großer Teil des englischen Volkes zu einem Programme der Gerechtigkeit gegen die Iren bekannte.

Die Niederlage der irischen Obstruktion ließ dieses Ereignis als eine vorübergehende Episode in der Geschichte des modernen Parlamentarismus erscheinen. Da tauchte das Gespenst in einem andern Haus auf, diesmal in dem baufälligsten, das man sich überhaupt denken kann. Der österreichische Ministerpräsident Graf Badeni hatte, um sich für die parlamentarische Durchpeitschung eines von allen Seiten als unannehmbar bezeichneten Ausgleichs mit Ungarn die Tschechen zu sichern, diesen einseitige nationale Zugeständnisse über den Kopf der Deutschen hinweg gemacht und dieselben auf verfassungswidrigem Wege, durch Verordnung statt durch Gesetz, zu verwirklichen gesucht. Gegen dieses Vorgehen erhob sich nun die Obstruktion der Deutschen, welche zu katastrophalen Zusammenstößen im Parlament und auf der Straße führte, und mit der Beseitigung Badenis und dem Widerruf der Sprachenverordnungen endete. Nunmehr setzte die Obstruktion der Tschechen ein, es löste eine Obstruktion die andere ab, eine jede kleine Gruppe, welche sich mit dem Willen der Mehrheit nicht abfinden wollte, obstruierte der Tätigkeit des Hauses, bis die also bewirkte schwere Krise des Parlamentarismus zur Einführung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts und zur vollständigen Umwälzung der parlamentarischen Verhältnisse führte, eine Umwälzung, die heute noch keineswegs abgeschlossen ist und immer wieder zur Obstruierung des österreichischen Parlamentes führt. Der Erfolg der Obstruktion in Österreich machte Schule in den übrigen europäischen Parlamenten. Bald sah man

in Ungarn, Serbien, Frankreich, Italien und im Deutschen Reiche Minoritäten ihren Willen gegen die mißbräuchliche Gewalt der Mehrheit siegreich durchsetzen. Der Übermut der festesten Majoritäten zerschellte an der Entschlossenheit einer gestern noch mißachteten Minderheit. Die Grundfesten des Glaubens an die Allmacht der parlamentarischen Einrichtungen gerieten ins Wanken. Man begann zu begreifen, daß es unter Umständen mit der bloßen Abstimmerei nicht getan sei, und daß die Macht einer Majorität nicht in ihr selbst, sondern in der Bereitwilligkeit der Minorität zur Unterordnung gelegen sei. Juristen und Politiker begannen sich mit der Frage zu beschäftigen, wie man der Hydra Obstruktion die Köpfe abschlagen könnte. Ein so tüchtiger Politiker wie Eugen Richter vermochte sich nicht zu einem billigen Urteil über die Obstruktion aufzuschwingen, und ein so bedeutender Rechtslehrer wie Gustav Schwarz (Budapest) konnte sie nur unter dem Gesichtspunkte des Rechtsbruches und der Gesetzesumgehung beurteilen. Das hat aber alles nicht verhindert, daß heute sämtliche Parlamente mit der Möglichkeit einer Obstruktion als mit einem realen Faktor der Politik rechnen müssen; ja in Österreich wurde die Obstruktion sogar von hochkonservativer Seite als ein ungeschriebenes Recht der Notwehr für die Minderheiten anerkannt, das nur noch der Organisation bedürfe. Ich kann zwar Forderungen, wie es die nach einer förmlichen „Kodifizierung der Obstruktion“ ist, keinen Sinn abgewinnen, aber ich vermag in ihr ebensowenig einen bloßen Rechtsbruch zu sehen, der sich einfach durch Gewaltanwendung vermeiden ließe.

Um ein richtiges Urteil über die Obstruktion zu



erhalten und darüber, ob diese Erscheinung das Ende des Parlamentarismus oder den Anfang neuer parlamentarischer Formen bedeute, muß man vor allem der landläufigen Anschauungen über die bei der parlamentarischen Maschine wirkenden Kräfte entsagen. Diese landläufige Anschauung ist so brutal, wie die physische Obstruktion nur jemals sein kann. Es ist der Glaube an die Unfehlbarkeit des Majoritätsprinzips. Dieses Prinzip gilt heute noch ganz allgemein als ein selbstverständliches Axiom und selbst ein so freisinniger Mann wie Helmut v. Gerlach kommt über diese geistige Schranke nicht hinaus: „Das Parlament — sagt er — ist der Fleisch gewordene Ausdruck des Grundsatzes, daß die Mehrheit herrschen soll. Das Parlament soll den Willen der Mehrheit des Volkes repräsentieren und im Parlamente selbst soll natürlich die Mehrheit entscheiden. Nur so ist zu erreichen, daß die Gesetze der Ausdruck des Mehrheitswillens der Bevölkerung sind, für die sie gelten. Die Minderheit hat sich zu fügen. Sie hat nur das Recht zu debattieren und zu versuchen, später selbst die Mehrheit zu werden. Solange sie aber die Minderheit ist, gebührt ihr Unterwerfung unter den Mehrheitswillen. Jede andere Auffassung ist aristokratisch oder anarchistisch, steht also im Widerspruche mit dem Wesen des Parlamentarismus, das identisch ist mit Demokratie.“

Herr v. Gerlach muß selbst zugeben, daß diese seine Auffassung nur dann zutrifft, wenn das Parlament selbst dem demokratischen Ideal entspricht, und daß unsere Parlamente von diesem Zustande der Vollkommenheit noch unendlich weit entfernt sind. Er führt selbst an, daß in Deutschland die 67.000 Einwohner der Ostpriegnitz ebensogut einen Abgeordneten in den Reichs-

tag schicken wie die 700.000 Bewohner von Berlin VI, daß auf eine Million deutschkonservativer Stimmen 58 Abgeordnete entfallen, während dreieinhalb Millionen Sozialdemokraten nur 43 Mandate erringen konnten. In Österreich liegen die Dinge trotz des allgemeinen „gleichen“ Wahlrechts nicht um ein Haar besser. In Wien entsendet der dritte niederösterreichische Wahlkreis mit seinen 1887 Wählern ebenso einen Abgeordneten in den Reichsrat wie der elfte Wahlkreis mit 18.613 gültigen Stimmen. Eine erkünstelte Wahlkreiseinteilung hat es zuwege gebracht, daß den Agrariern die Mehrheit im Hause gesichert ist usw. Ein gerechtes Spiegelbild des Kräfteverhältnisses der Interessen im Volke ist das Parlament gar nirgends. Die Minderheit herrscht über die Mehrheit im Zeichen des allgemeinen, gleichen Wahlrechts. Das „demokratische Ideal“ ist also noch sehr weit von seiner Verwirklichung. Die „Wahlkreisgeometrie“ bestimmt in allen Ländern die Zusammensetzung der Parlamente und macht die Voraussetzung, daß die Mehrheitsbeschlüsse des Hauses dem Mehrheitswillen des Volkes entsprechen, zu einer bloßen Rechtsfiktion. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, wenn das Verhältnis der Parteien im Parlamente ganz genau dem Verhältnisse der Parteien im Volk entspräche, wäre dennoch ein Zweifel darüber möglich, ob wirklich das Wesen der Demokratie in der unbedingten Anerkennung des Majoritätsprinzips bestehe.

Das Majoritätsprinzip, so selbstverständlich es auch heute noch den meisten Menschen scheinen mag, galt doch nicht immer als das Mittel, den Willen des Volkes oder auch nur einer Versammlung festzustellen. Im alten Rom entschied wohl im Senate die Majorität über Ge-

setze, wenn aber nur ein einziger Tribun interzedierte, mußte sich der Senat fügen und der Mehrheitswille der gesetzgebenden Körperschaft hatte zurückzutreten. Wer denkt da nicht unwillkürlich an das liberum veto, durch das ein jedes Mitglied des polnischen Reichstages jeden Beschluß der Mehrheit für null und nichtig erklären konnte? Das war aber nicht eine isolierte Erscheinung, sondern nur die letzte Folgerung aus der Art, wie in den vorparlamentarischen und ständischen Versammlungen überhaupt Beschlüsse gefaßt wurden. In diesen gab nicht die Zahl der Stimmen den Ausschlag: jeder Stand stimmte vielmehr für sich ab und konnte seine Stimme mitunter auch einem persönlichen Stellvertreter übertragen. Die alten englischen Parlamente faßten ihre Beschlüsse mit Stimmeneinheit, und wo es sich um Bewilligung von Steuern handelte, waren durch den Beschluß der Stände jene Bezirke nicht verpflichtet, deren Vertreter in den Antrag nicht eingewilligt hatten. Auch das moderne Schiedsgerichtsverfahren, welches, wenn keine Einigung erzielt wird, die Majorisierung verschmäht, hat den parlamentarischen Grundsatz, daß die Abstimmung unter allen Umständen ein Urteil begründe, offenbar nicht anerkannt. Ja die Parlamente selbst haben in ihren Geschäftsordnungen durch die Forderung qualifizierter Majoritäten für besonders wichtige Fälle eingeräumt, daß die einfache Majorität kein hinreichender Grund zur freiwilligen Unterordnung für die Minorität bilden könne. Indes haben sämtliche Parlamente das Majoritätsprinzip akzeptiert, weil sie eben einen anderen Ausweg, zu einem formellen Urteil zu gelangen, nicht sahen.

Halten wir einstweilen noch immer an der Möglich-



keit fest, daß ein Parlament ganz genau den Willen des Volkes wiedergeben könnte, so daß bestimmte Interessen im Parlament genau in demselben Verhältnisse vertreten wären, wie im Volke, und gehen wir nun weiter: liegt es wirklich im Wesen der Demokratie, daß die Mehrheit die Minderheit einfach beherrsche? Wenn in einem Lande wie Böhmen zwei Fünftel der Bevölkerung Deutsche und drei Fünftel Tschechen sind, sollen da die Tschechen durch eine einfache parlamentarische Abstimmung das Recht haben, den Deutschen jede Teilnahme an der Landesverwaltung, ja sogar jedes Selbstbestimmungsrecht in ihrem eigenen Gebiete zu nehmen? Wenn in einem Staate wie Ungarn nicht ganz 51% Katholiken leben, sollen da die übrigen 49% Anders- oder Ungläubiger einfach zusehen, wie die Katholiken durch Parlamentsbeschlüsse sie in ihrer Gewissensfreiheit beschränken und die allgemeinen Steuergelder für einseitig konfessionelle Zwecke verwenden? Oder, weil in Österreich 51% der Gesamtbevölkerung agrarischen Berufen angehören, soll die ganze übrige Bevölkerung in ihrer Magenfrage ausschließlich von dem agrarischen Interesse abhängig gemacht werden? — Die Hoffnung solcher Minoritäten, jemals zur Mehrheit zu werden, ist doch rein illusorisch, und derartige Minderheiten wären nach der von Gerlach vertretenen Theorie einfach für ewige Zeiten zum „Debattieren“ und zur „Unterordnung“ verurteilt.

Überhaupt soll aber in der Demokratie nicht das Mehrheitsinteresse, sondern das Gesamtinteresse entscheiden; die bloße numerische Stärke einer gewissen Interessengruppe gibt aber noch lange kein Bild von der Bedeutung und Wertung eines bestimmten In-

teresses für die Gesamtheit. Es ist ja — theoretisch gesprochen — sehr gut möglich, daß die sechs Millionen den industriellen Berufen Angehöriger für die Gesamtheit eine viel größere Bedeutung haben, als die dreizehn Millionen der an Land- und Forstwirtschaft Interessierten. Ist es da im Interesse der Allgemeinheit ratsam, die sechs Millionen einfach durch die dreizehn Millionen beherrschen zu lassen? Oder lassen wir einmal das Gemeininteresse beiseite. Wie würde es um die politische Stellung der Dynastien und der privilegierten Familien ausschauen, wenn man sie nach dem nackten Mehrheitsprinzip einschätzen und behandeln wollte? Der aufgeklärte Absolutismus war nie so einfältig, sich auf das Mehrheitsprinzip zu berufen, obwohl er es vielleicht oft sehr zu seinem Vorteil hätte tun können. Und nun soll dieses brutale Prinzip gar das Wesen der Demokratie ausmachen, die ja doch in dem Selbstbestimmungsrecht des ganzen Volkes als einer lebendigen Einheit und sonach auch jedes einzelnen sozialen Kreises im Volke gelegen sein muß. Wenn man die einen durch die anderen beherrschen lassen wollte, dann brauchte man keine Demokratie und noch weniger den umständlichen Apparat des Parlamentarismus. Die Frage, ob die Mehrheit oder Minderheit herrscht, ist im Prinzip ganz irrelevant, weil in der Demokratie niemand herrschen soll.

Eine solche Unterscheidung wird aber noch wertloser, wenn man die Technik des Parlamentarismus in Betracht zieht. Beschäftigen wir uns einmal näher mit der Frage: was heißt das, es entscheidet bei einer parlamentarischen Abstimmung die Mehrheit? In einer Versammlung von 300 Mitgliedern bilden 151 die Mehrheit und 149 die Minderheit. Sind aber durch Zufall

nur drei Mitglieder in einer Sitzung nicht zugegen — und wie leicht kann das eintreten? —, dann bilden 149 nicht mehr die Minorität, sondern die Majorität. Das will sagen, der Begriff der parlamentarischen Majorität ist selbst wieder sehr schwankend. Mit wenigen Ausnahmen, wo für die Verhandlung gewisser Gegenstände durch die Geschäftsordnung eine qualifizierte Präsenz-ziffer festgesetzt ist, entscheidet, wenn nur überhaupt die Beschlußfähigkeit gegeben ist, einfach die Mehrheit der zufällig Anwesenden, und diese relative Mehrheit ist wahrscheinlich in den meisten Fällen die Minderheit des Hauses. Man wird sagen, in wichtigen Fällen marschieren die Parteien des Hauses geschlossen auf. Ich brauche wohl kaum zu erwidern, daß in diesen wichtigen Fällen fast ebenso oft die Parteien kommandiert und verabredungsgemäß — abmarschieren. Doch davon bald mehr. Einstweilen wollen wir nur feststellen, daß die Mehrheit der Abstimmenden keineswegs die Mehrheit der Volksboten bedeuten muß. Nur einige für uns Österreicher recht belangreiche Beispiele: das österreichische Abgeordnetenhaus der Jahre 1867 bis 1870 hatte nominell 203 Mitglieder, die freilich wegen der Abstinenz der Tschechen nie vollzählig da waren. Die einfache Mehrheit des Hauses hätte also 102, die Zweidrittelmajorität 136 betragen. Das Gesetz über die Revision der Februarverfassung (1867) wurde mit 119 gegen 46 Stimmen votiert, das Reichsvolksschulgesetz (1869) mit 111 gegen 4 Stimmen: beide Gesetze hatten also nur eine relative, keine absolute Zweidrittelmajorität, d. h. nicht die Zweidrittelmehrheit aller gewählten Abgeordneten. Das äußerst wichtige Gesetz über den Ausnahmezustand kam noch mit viel kleineren Mehrheiten zustande, und die



einzelnen freiheitlichen Amendements wurden mit einer Majorität von 70 bis 90 Stimmen abgelehnt. Wenn man eine genaue Statistik der Parlamentsbeschlüsse anlegen wollte, würde man finden, daß in allen Staaten eine erschreckend große Zahl allerwichtigster Gesetze und Verfügungen von Mehrheiten votiert werden, die de facto bloß Minderheiten des betreffenden Hauses sind.

Aber auch das gibt noch immer kein ganz zutreffendes Bild der sogenannten parlamentarischen Mehrheiten. Kehren wir noch einmal zu unserem Parlament von 300 Mitgliedern zurück. Wer entscheidet? Die Majorität? Nein! Die Differenz zwischen den beiden Gruppen derer, die mit Ja oder Nein votieren. Wenn 151 mit Ja und 149 mit Nein stimmen, so haben doch nicht 149 oder 150 entschieden, denn 149 sind ja in der Minderheit geblieben, und wenn auf beiden Seiten 150 geblieben wären, wäre die Frage unentschieden gewesen, d. h. der positive Antrag abgelehnt worden. Es hat somit das Schicksal der aufgeworfenen Frage jener eine entschieden, welcher der 151. war. Wie, wenn dieser eine ein feiler Bursche war, wie, wenn ihm die Opposition ein größeres Kaufgeld geboten hätte? Dann wäre die Abstimmung im entgegengesetzten Sinne ausgefallen. Der Fall sieht bei einer Stimmendifferenz von einer Stimme allzu übertrieben aus, obwohl die parlamentarische Geschichte genug Fälle kennt, wo eine Stimme den Ausschlag für die wichtigsten Entscheidungen gegeben hat. Man erinnere sich z. B. des Antrages Unger gegen die Taaffeschen Sprachenverordnungen im österreichischen Herrenhaus. Erst in allerjüngster Zeit wurde im österreichischen Abgeordnetenhaus die Abstimmung über die Bosnische Agrarbank mit fünf Stimmen

Mehrheit entschieden, welche die Regierung durch mehrere Tage einzeln und in mühseliger Werbearbeit aufgebracht hatte. Die Sache ändert sich aber auch dann nicht, wenn die Differenz etwas größer ist: sie bleibt sogar noch dieselbe, wenn eine faktische Zweidrittelmehrheit vorhanden ist, denn dann entscheidet ein Drittel, also immer noch eine Majorität und nicht die Majorität.

Es ist das durchaus keine bloße Spitzfindigkeit. Wenn A und B sich nicht einigen können und den C als Schiedsrichter anrufen, so entscheidet eben C, indem er mit A oder B zusammen die Mehrheit schafft. Der Fall bleibt derselbe, ob man sich unter A, B, C einzelne Personen oder je 100 Abgeordnete oder Parteien von 100 Abgeordneten denkt. Man wird mir einwenden, es könne ja auch wirklich eine vollkommene Gesinnungs- oder Interessengemeinschaft alle Glieder einer Majorität vereinigen, ja sogar das ganze Haus verbünden. Ich gebe das zu, es wird mir aber auch jeder erfahrene Politiker andererseits zugeben, daß solche Fälle nicht die Regel, sondern die seltene Ausnahme sind.

Erinnern wir uns jetzt dessen, was wir im vorigen Kapitel gesagt haben, daß das Element des Parlamentarismus nicht der einzelne Abgeordnete, sondern die Partei ist. Wenn wir vom englischen Parlamente absehen, in welchem sich infolge einer besonderen Entwicklung nur zwei große politische Gruppen gegenüberstehen oder wenigstens bis in die jüngste Zeit gegenüberstanden, so finden wir in allen anderen Staaten einen ausgesprochenen Zug zur fortschreitenden Differenzierung der Parteien, entsprechend der fortschreitenden Differenzierung der sozialen Interessen. Im deutschen

Parlamente gibt es 10, im österreichischen sogar 34 Fraktionen, von denen keine einzige auch nur annähernd für sich eine Mehrheit des Hauses bildet. Die Majorität ist nicht etwas von Haus aus Gegebenes, sie wird „gebildet“, wie der technische Ausdruck lautet, oft nur fallweise gebildet. Da aber die Fraktionen in allen wichtigen Fällen geschlossen stimmen, d. h. ihre Mitglieder zu einem bestimmten Votum oder auch zur Stimmenenthaltung verpflichtet, ist die Mehrheitsbildung nicht mehr ein individuelles, sondern ein kollektives Rechenexempel. „Diese Parteiarrangements — sagt naïv Ilbert, ein gründlicher Kenner der Parlamentstechnik — machen es einem Parlamentsmitgliede leichter, seine parlamentarischen Pflichten zu erfüllen. Man kann von ihm nicht erwarten, daß er sich die ganze Zeit über im Hause aufhalte; er hat ganz genug zu tun im Ausschußlokal, im Lesesaal, im Rauchsalon, auf der Terrasse oder sonstwo. Aber wenn die Abstimmungsglocke ertönt, dann eilt er ins Haus und erfährt hier von seinem Einpeitscher (whip), ob er ein „Aye“ oder ein „No“ (ein Ja- oder Neinsager) ist.“ Diese, für die einzelnen „Volksvertreter“ gewiß sehr bequemen, ihre freie Zeit, wie ihre Urteilskraft in gleich zarter Weise schonenden Arrangements sind natürlich nicht nur im englischen, sondern in jedem halbwegs „organisierten“ Parlamente der normale Zustand in allen wichtigen Fragen und auf ihnen beruht ja die Möglichkeit, ständige Mehrheiten zu bilden, Regierungen zu halten und zu stürzen. Die Nähe oder Entfernung der Gesinnung und Interessen, die augenblickliche politische Lage, und nicht zuletzt die Größenverhältnisse der einzelnen Gruppen, das heißt ihre politische Kraft entscheidet über die



Möglichkeit dieses oder jenes, fallweisen oder dauernden Kompromisses.

Denken wir uns zwei Gruppen A und B — die ja wieder aus verschiedenen, einander näherstehenden Fraktionen gebildet sein können — in annähernd gleicher Stärke einander gegenübergestellt, und eine dritte Gruppe C, welche an und für sich vielleicht nur ein Fünftel oder Sechstel des Hauses ausmacht, aber vermöge ihrer inneren Geschlossenheit für eine jede Mehrheitsbildung unerlässlich scheint, so haben wir genau jenen Fall, den wir oben schematisch gezeichnet haben. Nachdem in der Politik jeder Leistung eine Gegenleistung entsprechen muß, wird sich C für seine Stimmen bezahlt machen durch entsprechenden politischen Einfluß, wirtschaftliche Kompensationen u. dgl. Er ist das Zünglein an der Wage und entscheidet faktisch, obwohl er eine Minderheit repräsentiert... Ein schulmäßiges Beispiel dafür bilden die Verhältnisse im böhmischen Landtage, wo weder die Tschechen noch die Deutschen die Majorität haben, und nur das geschieht, was der Großgrundbesitz will, da dessen Stimmen den Ausschlag geben, ob die Majorität auf Seite der Deutschen oder Tschechen sein soll. Auf diese Weise wird Österreich durch Jahrzehnte in Wirklichkeit von den Polen regiert, welche eine Minderheit darstellen, aber sich stets den Meistbietenden zur Verfügung stellen. Auf dieselbe Weise herrschen im Deutschen Reiche die Zentrumsleute, ohne welche es keine feste Mehrheit gibt, und in England dürften in der nächsten Zukunft die Iren eine ähnliche Rolle spielen.

Es ließe sich also, wenn man Freude an Paradoxen hätte, sehr gut beweisen, daß hinter den parlamentari-

schen Mehrheiten alles andere, als der Mehrheitswille des Volkes steht, der Zufall, die Kabale, die brutalste Geschäftsmacherei einer gewissenlosen Minderheit. Aber selbst in dem allernormalsten Falle, selbst unter ganz „gerechten“ und „gesunden“ Verhältnissen, entscheidet für die parlamentarischen Abstimmungen nicht der Mehrheitswille des Volkes, sondern das Kompromiß. Mit viel mehr Berechtigung könnte man sagen, daß das Parlament der fleischgewordene Ausdruck des Grundsatzes sei, daß das politische Leben auf dem Kompromiß beruhe.

Man verstehe uns recht. Wir wollen nicht dem Opportunismus und jener Kompromißmeierei das Wort sprechen, die aus dem Parlament einen *luogo di traffico* gemacht hat, auf welchem mehrere, um die Herrschaft ringende Parteien sich durch Zugeständnisse ausgleichen, die aus dem Fleische der beherrschten Minorität oder des Gemeininteresses gerissen sind. Wir wollen nur sagen, daß die moderne Gesellschaft als solche ein Kompromiß aller an ihr beteiligten Interessen sein muß, zum Unterschiede von der alten, herrschaftlich organisierten Gesellschaft, welche immer nur einige bestimmte Interessen auf Kosten aller anderen berücksichtigt. Der alte Herrschaftsstaat beruht auf der Ungleichheit, die moderne Gesellschaft auf der Gleichheit oder doch wenigstens auf der Idee der Gleichheit. Die Ungleichheit läßt sich nur durch Gewalt und Zwang aufrecht-erhalten, die Gleichheit nur durch wechselseitiges Vertrauen. Das Vertrauen beruht aber im öffentlichen Leben wieder auf der Verantwortlichkeit. Der Parlamentarismus soll das Organ dieser auf Wechselseitigkeit, Vertrauen und Verantwortlichkeit begründeten modernen

Gesellschaft sein. Der Gedanke der Gewalt muß bei ihm ganz ausgeschlossen sein. Daher darf es auch keine parlamentarische Herrschaft geben.

Es ist ein Nonsens zu sagen, die Mehrheit herrscht und die Minderheit hat sich zu fügen. Wenn man bedenkt, daß hinter der Minderheit in Wirklichkeit fast immer die Mehrheit des Volkes steht, so bedeutet dies nichts anderes, als daß sich hinter der demokratischen Form doch wieder nur die Herrschaft einzelner Klassen verbirgt. Eine parlamentarische Majorität soll überhaupt nicht herrschen — wenn das Wort herrschen einen Sinn hat —, sie soll bloß regieren, bloß die Verantwortung dafür tragen, daß die Gesellschaft in ihrem Sinne geleitet und verwaltet werde. Und die Minorität hat sich nicht einfach geschwätzig zu fügen. Sie überläßt vielmehr freiwillig der Majorität mit den Vorteilen der Macht auch die Verantwortung, sich selbst mit der Kritik und der Kontrolle bescheidend.

Die Unterordnung unter die Beschlüsse und Verfügungen der Mehrheit beruht also nicht auf dem Gehorsam des Knechtes, sondern auf einem stillen Kompromiß, nach welchem die Majorität ihre Macht nur dank der Zustimmung der Minderheit ausüben kann. Dieses Kompromiß beruht aber wieder auf dem Vertrauen, daß die Mehrheit keinen Mißbrauch mit der Regierungsgewalt treiben werde. Der Pfeiler dieses Vertrauens ist aber die Kontrolle und die Öffentlichkeit. Die Parteien eines Parlaments sind ebenso gleichberechtigt und gleichwertig, wie alle Lebensinteressen einer modernen Gesellschaft. Jede Partei kann heute an der Regierung teilnehmen und morgen wieder zur Opposition übergehen. Hierin liegt das Regulativ, daß



eine Mehrheit im eigensten Interesse nicht die Rechte der Minderheit kränke, die ja morgen die ihrigen sein können.

Das ist freilich nur das Ideal. Aber der Parlamentarismus muß sich immer auf dem Wege nach dieser Richtung befinden. Er soll wenigstens den Übergang von der rein herrschaftlich organisierten zu einer auf Vertrauen, Solidarität und Selbstbestimmung ruhenden Gesellschaft bilden. Er muß unter allen Umständen die Überwindung der nackten Gewalt bedeuten. Er ist im Kampfe gegen die Gewalt entstanden und schließt sie aus. Appelliert ein Parlament gleichwohl an die Gewalt, so hebt es sich selbst auf, wie sich der französische Konvent selbst aufgehoben hat. Aber die Gewalt liegt nicht bloß in der Anwendung der Guillotine. Wenn die Majorität vermeint, mittels der brutalen Ziffer, noch dazu mittels einer durch unlautere Kompromisse aufgebrauchten Ziffer, über den Kopf der Minorität hinwegschreiten zu können, wenn sie die urgewachsenen Empfindungen des Volkstums, die nicht einmal der Absolutismus und Feudalismus anzutasten wagte, mit plumpen Füßen niedertritt, wenn es einer wahnwitzigen Clique einfällt, mittels der Abstimmungsmaschine Schande über ein ganzes Volk zu bringen, oder der Beutegier einer Klasse durch die parlamentarische Oligarchie den Schein des Rechtes zu geben, dann stürzen die Säulen des Parlamentarismus, Gegenseitigkeit und Vertrauen ein. Man kann mit offener Gewalt Völker knechten, aber man kann niemanden zwingen, an Beschlüssen mitzuwirken, durch die er selbst entehrt, geknechtet, ausgesogen oder entnationalisiert werden soll. Entweder mit der Geschäftsordnung in der Hand (tech-

nische Obstruktion), oder, indem sie der Gewalt wieder Gewalt entgegensetzt (physische Obstruktion), erbringt die Minorität den Beweis, daß der Parlamentarismus nur auf der freien Kooperation und nicht auf dem Zwange beruhen kann.

Die Obstruktion führt das Majoritätsprinzip ad absurdum, sie beweist, daß, wenn nicht ein Übereinkommen gesucht, sondern die Gewalt in der Form brutaler Majorisierung angerufen wird, auch die Minorität der Majorität ihren Willen aufzuzwingen oder doch deren Willen zu vereiteln vermag. Es wäre ganz unzutreffend, wenn man die Berechtigung und Wertung einer Obstruktion lediglich von ihrem unmittelbaren Erfolge herholen wollte, wie es Herr v. Gerlach getan hat. Ein Haus, welches einmal die Obstruktion so gründlich ausgekostet hat, wie das englische oder österreichische, wird sich für alle Zukunft hüten, seine Minoritäten je wieder aufs äußerste zu treiben. Die Angst vor der Obstruktion hat in Österreich geradezu den Grundsatz zu allgemeiner Anerkennung gebracht, daß die nationale Frage nicht auf dem Wege der Majorisierung, sondern nur im freien Übereinkommen der betreffenden Nationen geregelt werden dürfe. Dasselbe Prinzip wurde bei der Wahlreform des Jahres 1906 gewahrt, welche das Werk eines äußerst schwierigen Kompromisses war, so daß die Abstimmungen im Plenum eigentlich nur noch eine Formalität, eine parlamentarische Zeremonie darstellten. In dieser Befreiung von dem Aberglauben an die unbedingten Heilwirkungen der Majorität liegt ein großer Fortschritt der parlamentarischen Entwicklung, und dieser Fortschritt muß unbedingt auf das Verdienstkonto der Obstruktion geschrieben werden.

Wir wollen damit keineswegs gesagt haben, daß irgend eines der bestehenden Parlamente diese Stufe innerer Reinigung und Selbstbefreiung bereits erreicht habe. So rasch und leicht lassen sich die Menschen von ihren Herrschgelüsten nicht abbringen. Es kann sein, daß ein Parlament durch die abwechselnde offene oder versteckte Obstruktion der um die Herrschaft ringenden Parteien jahrzehntelang vollständig lahmgelegt wird. Wir können das in Österreich beobachten, wo man das merkwürdige Schauspiel obstruierender Majoritäten, ja sogar obstruierender Regierungen erleben kann. Schließlich ist das aber doch nur der Kampf um die innere Befreiung des Parlamentarismus. Alle Versuche, diesem Kampfe durch Geschäftsordnungen und gesetzlichen Zwang ein Ende zu bereiten und das Haus arbeitsfähig im Sinne der herrschenden Parteien zu machen, beweisen nur, daß man von der einzig richtigen Geistesverfassung, von dem allseitigen Verzicht auf die Herrschaft noch sehr weit entfernt ist. Durch den Schaden aller, der eben in der Lahmlegung des Parlamentarismus liegt, müssen alle klug werden, der Kampf aller gegen alle, wie er heute tobt, muß zu Verzichten aller führen, und in diesem allgemeinen Verzicht auf Herrschaft liegt eben die Freiheit.

Daß es auch einen Mißbrauch der Obstruktion gibt, soll nicht in Abrede gestellt werden. Aber welche Sache ließe sich nicht mißbrauchen! Es ist gewiß durch gar nichts zu rechtfertigen, wenn schon eine verschwindende und ganz zufällig zusammengeschneite Minderheit jederzeit in die Lage versetzt sein sollte, das ganze Haus aufzuhalten und an ernster Arbeit zu hindern, bloß weil etwa zehn oder zwanzig Herren in keiner besseren Weise



sich bei ihren Wählern bemerkbar machen können. Solche Exzesse zu verhindern hat jedes Haus, das in seinem Grundgefüge fest und gesund ist, die Macht. Eine solche Obstruktion wird auch, da sie kein vitales Interesse vertritt, nie eine starke Resonanz im Volke selbst finden, während die Obstruktion im Dienst eines Lebensinteresses als mächtigste Hilfstruppe stets die öffentliche Meinung nicht nur des eigenen Landes, sondern im gewissen Sinne sogar der ganzen zivilisierten Welt erhält. Die Zustimmung mindestens der eigenen Wählerschaften ist die unbedingte Voraussetzung für den Erfolg einer obstruktionistischen Politik.

Wir können nach all dem in der Obstruktion nicht jenes Unglück sehen, das man von gewisser Seite darin gesehen hat. Wir vermögen in ihr nicht das Ende des Parlamentarismus zu erblicken, sondern vielmehr die Geburtswehen einer neuen freieren Entwicklungsform dieser Einrichtung. Enttäuscht in ihren auf den Parlamentarismus gesetzten Hoffnungen können durch die Obstruktion nur jene sein, die sich von dem Wesen des Parlamentarismus eine ganz falsche Vorstellung gemacht haben.

### Drittes Kapitel.

## Das Parlament und der Kampf der Parteien.

Wir sind durch die vorstehenden kritischen Betrachtungen dem Verständnisse von dem Wesen des Parlamentarismus nach zweifacher Richtung ein wenig näher gerückt. Wir haben gesehen, daß ein Parlament nicht vorwiegend Gesetzesfabrik, sondern in erster Linie ein Kontrollorgan der Verwaltung gegenüber ist, und daß es in zweiter Linie nicht ein Mittel der Herrschaft, sondern ein solches der Kooperation sein soll. In beiden Belangen erscheint uns das Parlament nur als ein Organ, welches die Funktion verschiedener, außerhalb des Parlamentes bestehender Faktoren übernommen hat, und zwar im ersteren Fall als Organ der öffentlichen Meinung, im zweiten Fall als Organ der Parteien. Die eigentlichen treibenden Kräfte der Politik liegen, wie schon erwähnt, auch im parlamentarischen Staat außerhalb des Parlamentes. Bevor wir also feststellen können, welches die wahren Aufgaben des Parlamentarismus sind und wie dieser richtig funktionieren soll, muß man sich über die primären Triebkräfte jeder Politik vollständig klar werden.

Politik läßt sich verschieden erklären, je nachdem man sie vom Standpunkte des Gegebenen, rein mechanisch, oder vom Standpunkte des Seinsollenden als ein

sich Entwickelndes, ethisch auffaßt. Die Politik stellt sich uns einerseits als Kampf der Parteien und der in denselben organisierten Interessen dar, andererseits als die Kunst, sittliche Ideen in neue soziale Einrichtungen umzusetzen, als die Kunst, die Gesellschaft zweckmäßig auszubauen und zu entwickeln. Beide Auffassungen, so gegensätzlich sie scheinen mögen, schließen einander nicht aus, sondern ergänzen einander, wie wir bald sehen werden.

Das Element aller politischen Bewegung ist die Partei.

Es gab eine Zeit, und sie ist noch nicht so ferne, da man die Parteien oder Parteiungen, wie man mit bitterem Beigeschmacke sagte, für das böse Prinzip in der Politik hielt, wo man alle politischen Übel, Aufruhr und Mangel an Vaterlandsliebe als das Werk der Parteien brandmarkte und sich einbildete oder doch andere glauben machen wollte, regieren heiße von dem Staat und vom politischen Leben den sündhaften Parteihader fernhalten. Der unparteiische, der parteilose, der vollkommen einträchtige Staat galt als das politische Ideal, ein Ideal, das man wohl auch heute noch dann und wann von einem Regierungstische her preisen hört. Natürlich ist das eitel Trug und Selbstbetrug. Der einträchtige, über jeden Parteihader erhabene Staat hat nie bestanden und wird in aller Ewigkeit nicht zu finden sein, weil es in jeder Gesellschaft, auch wenn sie nicht Staat heißen sollte, eine Verschiedenheit der Interessen gegeben hat und geben wird, und weil der Widerstreit dieser Interessen eben das politische Leben ausmacht. Solang es aber verschiedene einander widerstreitende Interessen gibt, solange werden sich diese organisieren, falls nicht



diese Organisation schon vorhanden und selbst wieder Ausgangspunkt eines gemeinsamen Interesses ist. Diese Interessengruppen können nämlich mit alten, aus früheren Entwicklungsstadien der Gesellschaft herübertragenden Sozialgebilden (ethnischen, gentilen, klassenmäßigen, berufsständischen oder auch hierarchischen Sonderungen) zusammenfallen. Dann tritt der Parteicharakter nicht so grell in die Sinne, weil die Organisation als etwas Gewordenes und Überliefertes längst vorhanden ist, und im allgemeinen die Zugehörigkeit zu einer dieser Sonderungen auch die Zugehörigkeit zur Partei, das heißt die Gemeinsamkeit der Interessen und sonach auch der sozialen Ideen entscheidet. Der einzelne feudale Großgrundbesitzer mag sich ja vielleicht einreden, daß seine aristokratisch-klerikale Parteimeinung durchaus selbst erworbene, ehrliche, persönliche Überzeugung sei. In der großen Mehrzahl der Fälle ist dies auch in gewissem Sinne wahr. Besonders an der Ehrlichkeit, das heißt an der inneren Übereinstimmung mit der nach außen bekundeten Anschauung ist nur in den seltensten Fällen zu zweifeln. Aber daß er just zu dieser Überzeugung gelangte, lag eben gar nicht in seinem Belieben, sondern ist das Werk des Gesellschaftskreises, in den er hineingeboren wurde, und des natürlichen Interesses, das ihn an seinen Kreis knüpft. Das gilt natürlich nicht bloß von der Aristokratie, sondern von allen anderen Sonderungen. Normalerweise ist immer die persönliche Parteimeinung des einzelnen das Produkt seines Gleichenkreises. Natürlich gibt es und gab es zu allen Zeiten auch Individuen, die aus ihrem Interessen- und damit auch aus ihrem natürlichen Parteikreise heraustreten, große Individualitäten, deren Erkenntnis

und sittliches Empfinden das persönliche Interesse überwiegt, und auch wieder Leute, die ein stärkeres persönliches Interesse (Eitelkeit, Haß- und Rachegefühle, Spekulation) zu einer anderen Gruppe hinüberzieht. Es ist aber bezeichnend, daß man solche Fälle jederzeit für die Ausnahme gehalten und solche Deklassierte — oft mit Unrecht, noch öfter mit Recht — als Überläufer, Abtrünnige, Lumpen verachtet und verfolgt hat.

Bei den jüngeren politischen Parteien springt dieser soziologische Charakter nicht so in die Augen, weil die Organisation der Interessen meist noch nicht so weit gediehen ist, daß die Kreise scharf abgegrenzt wären. Aber der soziologische Hergang ist doch genau derselbe. Das Interesse, welches auch hier immer an bestimmte (wirtschaftliche, konfessionelle, nationale) Gleichenskreise gebunden ist, ist immer das Primäre, die bewußte persönliche Parteimeinung das daraus notwendig Gewordene. Es ist eitle Selbsttäuschung, wenn sich Herr X oder Y einbildet, es hänge bloß von seinem Belieben ab, ob er sich der freihändlerischen oder der schutzzöllnerischen Partei, den Agrariern oder Zünftlern, den Reaktionären oder Fortschrittlern anschließe. Es wäre ein himmelschreiendes Unrecht, das man der Mehrzahl der Personen antäte, wollte man an der Ehrlichkeit ihrer Überzeugungen zweifeln oder sie auch nur jenes brutalen Egoismus zeihen, der ausschließlich an sich denkt. Im Gegenteil, die meisten haben den felsenfesten Glauben, daß ihre Parteimeinung auch vom Standpunkte des Gemeinwohls die allein richtige und nutzbringende sei. Und das ist auch, abgesehen von dem Merkmale der Ausschließlichkeit, in den meisten Fällen richtig, weil die verschiedenen Parteimeinungen nur der Ausdruck der

verschiedenen mehr oder minder berechtigten Interessen einer und derselben Gesellschaft sind.

Man wird sagen, der Vergleich dieser Parteiungen mit den oben genannten älteren Sonderungen hinke ja doch, weil infolge der freien Berufswahl im modernen Gesellschaftsleben von einem Eingeborensein in einen bestimmten Kreis und dessen politisches Interesse keine Rede sein könne. Der einzelne bestimme vielmehr selbst aus freier Wahl seinen Beruf und damit auch sein Interesse. Das sind aber nichts als Redensarten. Die freie Berufswahl gehört wahrscheinlich in dasselbe Gebiet, in welches die sittliche Wahlfreiheit gehört, in das Land der Träume. Wir wollen uns hier in dieses Thema nicht näher einlassen. Aber die tägliche Erfahrung zeigt, daß es mit dieser freien Berufswahl nicht so weit her ist. Im großen und ganzen folgen die Kinder dem Beruf der Eltern. Die Kinder von Bauern werden zumeist wieder Bauern, die von Arbeitern wieder Arbeiter, die von Kaufleuten wieder Kaufleute; man kann im modernen Leben von ganzen Künstler-, Ärzte-, Kaufmanns-, Beamten- und Offiziersdynastien sprechen. Das Gesetz der Anlagenvererbung spielt hierbei eine fast ebenso große Rolle, wie der soziale und wirtschaftliche Zwang. Nur wenn ein Beruf von einer verheerenden Krise heimgesucht wird, gibt er seine Nachkommenschaft in größeren Massen an andere Berufe ab: der eine, widerstandsfähigere Teil dieser Deklassierten steigt dann in der Regel in die Sphäre der Intellektuellen, während der andere, minder tüchtige Teil verproletarisirt. Die Überschwemmung der intellektuellen Berufe durch Bauernsöhne in der Mitte des XIX. Jahrhunderts und durch Sprößlinge kleinbürgerlicher Familien in unserer



Zeit ist auf die schweren Krisen des bäuerlichen, beziehungsweise kleingewerblichen Mittelstandes in den betreffenden Zeitläuften zurückzuführen. Aber auch wenn solche abnorme Verhältnisse nicht eintreten, ist die Berufswahl keineswegs so frei, wie man glaubt. Natürliche Anlagen und Neigungen, sowie soziale und wirtschaftliche Schranken wirken bei einer solchen Berufswahl meist zwingend, und dementsprechend ist es auch kein Zufall, wenn dann diese Berufe wieder für bestimmte politische Meinungen förmlich prädestiniert erscheinen. Es klingt zwar wie ein Hohn oder doch wie ein schlechter Scherz, wenn ich sage, unsere Advokatie oder Ärzteschaft, die sich vorwiegend aus jüdischen Kreisen ergänzt, kann sich nicht der christlichsozialen Partei anschließen, und doch liegt in der banalen Selbstverständlichkeit dieses Satzes eine Bestätigung für die Richtigkeit unserer Theorie, daß der einzelne schon durch seine Geburt und durch seine Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gleichenkreis auch in seiner Parteimeinung notwendig bestimmt ist.

Der ganze Unterschied zwischen jenen älteren rassen- oder klassenmäßigen Sonderungen und den jüngeren, rein politischen und sozialen Parteien ist der, daß letztere noch nicht zu jenem Grade innerer Geschlossenheit (Integration) gelangt sind wie erstere, die vielfach sogar einen eigenen Blutkreis repräsentieren. Das moderne Parteiwesen ist vorwiegend Produkt der Differenzierung, und nur langsam und allmählich werden aus diesem gärenden Hexenkessel scharf umrissene Sozialgebilde hervorgehen, wie es etwa der Adel heute ist. Auch dieser ist einmal aus beweglicheren Interessenskreisen gleich unseren politischen Parteien zusammen-

geflossen und ist auch heute noch in sich differenziert, nach deutlich erkennbaren, wenn auch mehr untergeordneten Interessen geschichtet. So kann man in Österreich neben dem feudalen Altadel mit vorwiegend agrarischen, ultramontanen und landständischen Tendenzen einen Neuadel unterscheiden, der, aus den hohen nobilitierten Militär- und Beamtenfamilien und aus deren Vermischung mit dem alten bürgerlichen Patriziat und Sprößlingen der modernen Plutokratie hervorgegangen, einem auf Militarismus und Bureaucratie sich stützenden Zentralismus und konservativen Liberalismus huldigt. Aber auch der sogenannte Altadel ist in Österreich ein sehr junges Produkt und geht in der heutigen Form auf die gewaltigen staatsrechtlichen und religiösen Stürme des Dreißigjährigen Krieges zurück. Der alte Rassenadel ist überhaupt in den modernen Staaten längst verschwunden: was sich als Altadel ausgibt, ist nichts als eine sozial fixierte Organisation bestimmter Interessen, als eine sozial fixierte Partei von ehemals, der kaiserlich katholischen Partei der Reformationszeit.

Jede Partei ist vom soziologischen Gesichtspunkt ein soziales Gebilde für sich, das nach möglichster Autonomie strebt und den allgemeinen soziologischen Entwicklungsgesetzen unterliegt. In der „Natürlichen Entwicklungsgeschichte der Gesellschaft“ haben wir gezeigt, wie sich dieser Prozeß vollzieht.

Im Anfang aller sozialen Entwicklung steht die Horde, die vollständig undifferenziert ist und auf der vollständigen Gleichheit ihrer Mitglieder beruht. Alle Verrichtungen sind in der Horde simultan, es gibt in ihr keine Herrschaft, sondern nur einen fallweisen Führer, der von selbst kraft seiner persönlichen Eignung

entsteht und dem sich die anderen freiwillig unterordnen. Wenn zwei oder mehrere Horden aneinanderstoßen, kommt es zum Kampfe, der früher oder später damit endet, daß die eine Horde Sieger bleibt, die andere dauernd unterliegt. Das ist der Anfang aller sozialen Differenzierung und aller Herrschaftsverhältnisse. Die siegreiche Horde wird die herrschende, d. h. sie zwingt die andere, für sie zu arbeiten, während sie selbst die Verteidigung des neuen Gesellschaftskörpers nach außen übernimmt und die Formen des sozialen Zusammenlebens nach innen bestimmt. Stößt eine solche Gruppe an eine andere, so wiederholt sich derselbe Prozeß und so fort auf immer höheren Stufen bis zum komplizierten Staatsgebilde. Meist geht der Sieg der einen Gruppe über die andere oder die anderen, wie wir gezeigt haben, nur auf dem Umwege von Friedensbündnissen und Kompromissen vor sich, aber dieses ändert nichts an dem allgemeinen Charakter des Integrationsprozesses. Immer wird die siegreiche Gruppe die herrschende, die besiegte die dienende, immer läßt die herrschende Gruppe die andere für sich arbeiten, beutet sie bis zur äußersten Grenze sozialer Tunlichkeit aus und behält sich selbst die Aufgaben der Verwaltung und Verteidigung vor. Immer auferlegt die herrschende Gruppe dem ganzen Gemeinwesen ihre sozialen Lebensformen und Ideen als gemeingültiges Gesetz und Recht. Der Führer wird Herrscher, Häuptling, Fürst, König oder doch Minister, und die übrigen Mitglieder der siegenden Gruppen reißen alle Posten der Verwaltung und alle Feldherrnstellen an sich.

Genau in denselben Formen spielt sich das Leben und der Kampf der Parteien ab. Die Partei ist eines



Tages da, ohne daß jemand recht zu sagen weiß, wie sie entstanden ist. Eine Anzahl von Menschen des gleichen Interesses schließt sich zusammen oder sieht sich infolge eines Differenzierungsprozesses aufeinander angewiesen. Sie zeigen im Anfang noch ebensowenig Spuren einer festen Organisation, wie die Horde, und folgen aus freier Entschließung dem Führer, dem tüchtigsten, kühnsten und beredtesten Mann aus ihrer Mitte, der meist ebensowenig wie in der Horde gewählt oder gesucht wird, sondern da ist, ersteht, an die Spitze tritt. Das allmähliche Wachstum der Partei vollzieht sich genau wie das der einfachen sozialen Gruppen nicht so sehr durch Autogenese als durch Komposition. Wenn die junge Partei nicht gleich nach ihrem Entstehen im Kampfe mit den anderen aufgerieben werden soll, muß sie mit anderen interessen- oder ideenverwandten Parteien Bündnisse — im politischen Leben nennt man es Kompromisse — schließen, um sich zu kräftigen und für den Kampf mit den älteren, an der Macht befindlichen Gruppen vorzubereiten. Dieser Kampf unterscheidet sich im Wesen nicht von dem Kriege der primitiven Horden oder selbständigen Staatsgebilde untereinander; er nimmt wohl auf der Kulturstufe den Charakter eines Kampfes der Gehirne, eines Wettbewerbs um die Gunst des gesamten Volkes an, aber auch hinter dieser politischen Kultur lauert noch immer die alte urwüchsige Neigung zur Gewalttätigkeit, zum Terrorismus auf der einen, zur bewaffneten Empörung auf der andern Seite. Der Kampf der Parteien um den Vorrang dauert oft lange. Ist aber der Hauptschlag gefallen und der Sieg der einen Partei entschieden, dann vollzieht sich dasselbe, was sich in der primitiven Gesellschaft abgespielt hat:

die siegende Partei wird die herrschende, ihre Führer beziehen die maßgebenden Posten der Verwaltung, ihre Mitglieder okkupieren die übrigen Posten, bringen allen wirtschaftlichen und sozialen Einfluß auf ihre Seite und setzen sich so in die Lage, die übrige Gesellschaft auszubeuten.

In der Regel entscheiden die ersten Siege nur über die Herrschaft in den Gemeinden, Distrikten, Departements, Ländern oder Provinzen. Dann werden die Führer Bürgermeister, Präfekten, Gouverneure oder Statthalter. Die siegreiche Partei beherrscht die Gemeinde- und Distriktsvertretungen, nimmt auf die Besetzung der Stellen, Vergebung der Arbeiten, Verleihung der Pfründen usw. entscheidenden Einfluß und kommt dadurch der besiegten Partei gegenüber wenigstens faktisch in jene Stellung, in welcher sich unter primitiven Verhältnissen die siegreiche Rasse der unterjochten gegenüber befindet. Daß das Moment der persönlichen Unfreiheit der Sklaverei wegfällt, ist ein sehr unwesentlicher Unterschied. Das Wesentliche an dem Verhältnis ist die große wirtschaftliche Abhängigkeit aller anderen von der herrschenden Klasse, und diese Abhängigkeit ist, wie jeder im praktischen Leben Erfahrene weiß, auch heute noch eine vollständige. In dieser Abhängigkeit liegt auch die große politische Bedeutung solcher Teilsiege. Es ist ja eine alte Erfahrung, daß die Partei, welche einmal die Gemeinden und Distrikte für sich hat, wenn ihr Interesse überhaupt gemeinstaatlicher und nicht bloß territorialer Natur ist, unfehlbar auch danach strebt, die Regierung des Staates an sich zu reißen. In der Regel bedarf es hiezu wieder neuer Bündnisse und Kompromisse, um den letzten Schlag

im Kampfe der Parteien zu führen. Ist er aber gefallen, dann rückt die neue Partei in die Positionen der alten, okkupiert die Verwaltung, stellt ihre Führer an die Spitze derselben als Minister und trachtet nun, ihre Parteimeinung über die beste Form der staatlichen Organisation zum Gesetze zu erheben, zur gemeinverbindlichen Lebensform der Gesellschaft zu machen.

Nicht immer führt der Kampf der Parteien bis zum völligen Umschwung in den Regierungsprinzipien und zum Sturze der herrschenden Klassen im Staate. Viele Parteien werden schon früher aufgerieben, noch mehrere kommen über das lokale Regiment nicht hinaus, weil sie bloß derlei Interessen vertreten. Aber selbst wenn sich die Partei über den ganzen Staat ausdehnt, kommt sie unter den komplizierten Voraussetzungen und bei der unabsehbar vielfältigen Differenziertheit der staatlichen Interessen immer nur auf dem Wege des Bündnisses mit anderen Gruppen, durch das Kompromiß, zum Siege. Je ausgebildeter und differenzierter daher ein Gesellschaftskörper ist, desto mehr ist er davor geschützt, daß eine einzige Partei, d. h. ein einziges, in sich geschlossenes Interesse ausschließlich ans Ruder komme, das bisherige Regierungsprinzip oder, wie man sagt, die „Gesellschaftsordnung“, jäh umwerfe, alle Macht an sich reiße, monopolisiere und alle anderen Parteien knechte, wozu es ja an Geschmack und gutem Willen nie fehlt.

Das, was vielen Politikern und Staatsmännern als das wunschwerteste Ziel erscheint: große, einheitliche Parteien, die für sich allein in der Lage sind, die Macht und Verantwortung der Regierung zu übernehmen, ist in Wahrheit nur das Zeichen mangelhafter politi-



scher Entwicklung. Nur unter sehr einfachen sozialen Verhältnissen und gewiß nicht unter modern demokratischen Zuständen können so überwiegende Massen der Bevölkerung auf ein einziges Interesse eingeschworen werden. Geschieht es dennoch, dann ist dies ein Beweis, daß die politische Organisation der sozialen Gliederung nicht genügend Rechnung trägt und ganze große Interessengruppen von der Teilnahme am politischen Leben ausschließt. Unter solchen Umständen sind die großen Einheitsparteien kein Segen und am allerwenigsten eine Bürgschaft für die Dauer des Regimes. Solche Parteien sind in der Regel nur durch große, oft gewaltsame Umwälzungen, durch Katastrophen aus dem Sattel zu heben, und die Folge dieser Umwälzungen ist dann zumeist ein vollständiger Wechsel aller Regierungsprinzipien, des Systems der Gesellschaftsordnung. Was dagegen den Regierungen so unangenehm ist: die Differenzierung der Parteien, die Zersplitterung in zahllose kleine Parteitrümmer, ist unter den gegebenen Verhältnissen die Bürgschaft einer ausgleichenden, gerechteren Regierung. Denn durch die Zusammenfassung verschiedener, einander oft entgegengesetzter Interessengruppen wird die einseitige Bevorzugung eines einzelnen Parteiinteresses im modernen Staatsleben immer mehr verhindert und erschwert. Je weiter also der Staat in seiner organischen Entwicklung fortschreitet, desto mehr vollzieht sich der Kampf der Parteien im Zeichen des friedlichen Kompromisses und der Koalitionen. Die Zunahme der Parteiungen bedeutet also im Klassenstaate keine Schwächung des sozialen Lebens und Zusammenhanges, sondern viel eher die einzig mögliche Bürgschaft größerer Konsolidierung, stetiger Entwicklung. Heute

sind es noch die Parteien, die den Parlamentarismus zu einem Werkzeuge der Herrschaft degradieren, die mittels des Parlamentes so herrschen wollen, wie im absoluten oder feudalen Staate die privilegierten Klassen. Aber die Parteien sind eben auch nur ein Teil von jener Kraft, die stets das Böse will, das Gute schafft. Gerade der Kampf der Parteien um die Herrschaft ist es, was die Herrschaft als solche aufheben und einem gerechten Ausgleich in der Verteilung der Macht herbeiführen muß.

Parteien, das heißt Zusammenschlüsse bestimmter sozialer Interessen, wird es immer geben, wenn sie auch nicht gerade diesen Namen führen werden, auch in der freiesten, auch in der gerechtesten Gesellschaftsordnung. Und diese Parteien werden auch immer miteinander im Kampfe liegen. πόλεμος πατήρ πάντων. Das Ende des Kampfes wäre der Tod, in der Gesellschaft wie in der Natur. Aber je fortgeschrittener die soziale Entwicklung ist, je differenzierter die Interessen sind, je freier sie sich ausleben können, desto zahlreicher und desto kleiner werden die Parteien, desto allseitiger ihre Konkurrenz, bis dieser Kampf jede Möglichkeit der Vorherrschaft einer Gruppe, jedes Parteiregiment, jede Herrschaft überhaupt ausschließt und das politische Leben sich in ein freies Übereinkommen aller Interessen verwandelt, bis der allseitige Kampf der Parteien die wilde Herrschsucht der Parteien selbst aufgehoben hat. Was der gute Wille einzelner und die gewollte Unparteilichkeit tugendhafter Staatsmänner nie bewirken kann, muß endlich als natürliche Frucht vom Baume des Lebens fallen. Es ist eben, wie Hegel so schön sagt, die List der Vernunft, daß sie die Leidenchaften für sich wirken läßt.

Es ist daher die wichtigste Aufgabe der modernen Verfassungen, den freien Wettbewerb aller Parteiungen zu ermöglichen und zu verbürgen. Nur auf diese Weise hört der Staat auf, ein Instrument der Vorherrschaft für einzelne Interessen und ein Zwangsinstitut für alle anderen zu sein, nur so vermag er sich in eine, innerhalb der Grenzen der natürlichen Bedürfnisse freie Kooperation aller durch ihn zusammengefaßten Lebenskreise zu verwandeln, ein Organ der Selbstbestimmung, der Autonomie, zu werden.

Aus diesem Grunde ist aber auch die kontrollierende Tätigkeit des Parlaments, die wachsame Aufsicht über die strenge Einhaltung der verfassungsmäßigen Freiheiten, keineswegs eine untergeordnete, sondern weitaus die wichtigste Funktion eines modernen Parlamentes. Je gerechter das Wahlgesetz ist, je genauer infolgedessen das parlamentarische Kräfteverhältnis dem Kräfteverhältnis der sozialen, wirtschaftlichen und nationalen Interessen im Volke entspricht, desto größere Bürgerschaft wird das Parlament bieten, daß die verfassungsmäßigen Garantien des freien politischen Wettbewerbes nicht durch einseitige Begünstigungen geschmälert, daß Verwaltung und Justiz nicht in den Dienst eines einzelnen Interesses gestellt werden, daß der Staat nicht der Herrschaft und Ausbeutung einer Klasse, auch nicht der Ausbeutung einer oder einiger Parteien, sondern dem Gemeininteresse, der Resultierenden aller sozialen Kräfte, diene.

---



## Viertes Kapitel.

### Das Parlament und die öffentliche Meinung.

Politik ist, wie wir gesehen haben, Kampf der Parteien oder, was auf dasselbe hinauskommt, Kampf der Interessen. Nun soll aber Politik auch die Kunst sein, sittliche Ideen in soziale Formen umzusetzen, oder, mit anderen Worten, die menschliche Gesellschaft zweckentsprechend, im Sinn ihres natürlichen Berufes, einzurichten. Sie soll nicht natürliche, sondern künstliche, vernünftige und sittliche Auslese der sozialen Formen sein. Man wird nun mit Recht fragen, wie sich diese verschiedenen Bestimmungen einer und derselben Sache miteinander vereinen lassen, wie bei einem so natürlichen Prozesse, wie es der Kampf der Interessen ist, von einer plan- und zweckmäßigen Beeinflussung, von einer bewußten Politik, die Rede sein könne.

Vor allem liegt gar kein Grund vor, sich die sozialen Interessen notwendigerweise als blindwirkende Naturkräfte und den Kampf der Parteien als einen brutalen Vernichtungskrieg, als *bellum omnium contra omnes*, vorzustellen. Das Leben büßt von seinem natürlichen Charakter durchaus nichts ein, wenn es von der Naturstufe auf die Kulturstufe gehoben, wenn es nach erkannten Zwecken eingerichtet wird. Diese Veränderung bedeutet auf keinem Gebiete des Lebens eine Schmäle-

rung, sondern immer eine Steigerung und Vermehrung der Natur, folglich auch in der Politik. Ja Politik ist, wie Sittlichkeit oder Kunst oder Wissenschaft, nur auf der Kulturstufe und niemals im nackten Naturzustande zu denken. Ein Interesse hört dadurch, daß es erkannt und zweckmäßig seiner Verwirklichung zugeführt wird, nicht auf, ein natürliches Bedürfnis zu sein, wohl aber wird es um so mehr Aussicht auf praktischen Erfolg haben, je größer und reiner diese Erkenntnis und dieses Zweckbewußtsein ist.

Wer freilich das Schwergewicht der Sittlichkeit und des Handelns überhaupt in das Individuum verlegt, der wird mit diesen Problemen nie fertig werden. Der einzelne, und wäre er auch der Weiseste oder Schlaueste oder Mächtigste, wird niemals den Kampf der Parteien nach seiner vermeintlich besseren Erkenntnis oder nach seinem Willen abzuändern, in andere als die natürlichen Bahnen zu lenken vermögen. Der einzelne vermag nur insofern in diesen Prozeß entscheidend einzugreifen, als er selbst gewissermaßen nur die Verkörperung eines Interesses, sei es des Sozial- oder des Parteiinteresses, ist. Das meiste, was aber auch die gewaltigste politische Individualität zu leisten vermag, ist, daß sie das Interesse der Masse richtig deutet und ihr Zweckbewußtsein erleuchtet\*). Diese Erkenntnis

---

\*) Es dürfte nicht unangebracht sein, das Urteil Napoleon des Großen über diesen Gegenstand zu zitieren, ein Mann, der doch gewiß kein verkümmertes Selbstbewußtsein besaß. Er sagte von sich (Correspondence, tome XXXII, p. 303 s.): „Le vrai est, que je n'ai jamais été maître de mes mouvements; je n'ai jamais été réellement toute à fait moi. Je puis avoir eu bien des plans; mais je ne fus jamais en liberté d'en exécuter aucun. J'avais beau tenir le gouvernail, quel-

kann nun mehr oder minder richtig, diese Beleuchtung wahr oder falsch sein, und daher gibt es eine gute und eine schlechte, eine ehrliche und eine unehrliche Politik. Aber an der Natur des Interessenkampfes wird dadurch nicht das leiseste geändert. Das Entscheidende bleibt doch dieses Zweckbewußtsein der sozial bewegten Masse selbst, und es kann daher als ein Gesetz aufgestellt werden, daß die Politik ihre Aufgabe um so eher und

---

que forte que fût la main, les lames subites et nombreuses étaient bien plus fortes encore, et j'avais la sagesse d'y céder plutôt que de sombrer en voulant y résister obstinément. Je n'ai donc jamais été véritablement mon maître; mais j'ai toujours été gouverné par les circonstances; si bien qu'au commencement de mon élévation, sous le Consulat, de vrais amis, mes chauds partisans me demandaient parfois, dans les meilleures intentions et pour leur gouverne, où je prétendais arriver; et je répondais toujours, que je n'en savais rien. Ils en demeureraient frappés, peut être mécontents, et pourtant je leurs disais vrai. Plus tard, sous l'empire, où il y avait moins de familiarité, bien des figures semblaient me faire encore la même demande, et j'eusse pu leur faire la même réponse. C'est que je n'étais point le maître de mes actes, parce que je n'avais pas la folie de vouloir tordre les événements à mon système, mais au contraire je pliais mon système sur la contexture imprévue des événements." Mag sein, daß Napoleon dieses Geständnis bloß ablegte, um sich vor dem Richterstuhl der Weltgeschichte von mancher Schuld rein zu waschen. Aber ein Geständnis und eine Wahrheit bleibt es doch. Auch der Gewaltigste unter den Gewaltigen vermag nicht die Ereignisse nach seinem System zu bestimmen und muß sich begnügen, sein System dem unvorhergesehenen Gang der Ereignisse anzupassen. Auch der große Napoleon fühlte sich nur als Werkzeug des Lebens, wenn auch nicht als blindes Werkzeug. In dieser Einschränkung liegt die Korrektur jener extremen Anschauungen, die das Individuum in der Politik entweder gar nicht oder ausschließlich gelten lassen wollen. Der Satz: All history is but the biographies of great men, ist jedenfalls ein Unsinn, wenn er auch von Carlyle stammt.



besser erfüllen wird, je klarer und sicherer die Massen ihrer Interessen bewußt werden. Denn je fester dieses Bewußtsein steht, desto weniger leicht wird es irreführt und verfälscht werden können. Je mehr aber in einer Gruppe das Bewußtsein des eigenen Interesses auf vernünftiger Grundlage ruht, desto mehr wird in dieser Gruppe auch die Erkenntnis Boden gewinnen, daß eine dauernde Befriedigung dieses Interesses nur im Rahmen des allgemeinen Sozialinteresses möglich sei.

Auf den ersten Blick scheint freilich ein jedes Parteiinteresse ein egoistisches zu sein. Es muß aber dennoch, wenn es von einer großen Masse empfunden wird, eben deshalb auch schon in dem Bewußtsein der Masse als ein wirkliches Sozialinteresse eingetragen sein. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben der Parteien, der Öffentlichkeit zu beweisen, daß die Wünsche der Partei nicht bloß im eigenen egoistischen Interesse, sondern im Gemeininteresse der gesamten Gesellschaft liegen, daß ihre Erfüllung ein Postulat der politisch sittlichen Ideen, der Freiheit, der Gerechtigkeit, des Fortschritts und der nationalen Entwicklung sei. Das wird natürlich einer Partei nur dann dauernd und nachhaltig gelingen, wenn eine solche Beziehung wirklich vorhanden ist, und wenn das Bewußtsein dieser gesellschaftlichen Mission in allen Mitgliedern lebhaft als ehrliche und heilige Überzeugung lebt. Dann erscheint diesen das Parteiinteresse nicht mehr als ein egoistisches Sonderinteresse, sondern als eine besondere Denkweise über die beste Form der gesellschaftlichen Organisation, als eine soziale Lebensauffassung, wenn nicht gar als Weltanschauung; sie erscheint als — Idee.

In dieser Erhöhung des Parteiinteresses, die man

ja nicht als Heuchelei auffasse, liegt eine ungeheure Steigerung der Energie des politischen Kampfes. Ein sehr kühler Staatsmann, der Herzog von Polignac, sagte: „In der Politik werden die Parteien von ihren Prinzipien beherrscht, für sie sind die Prinzipien das, was die Leidenschaften im guten sowohl als üblen Sinne genommen für den einzelnen Menschen sind. Eine politische Lehre erlangt über ihre Anhänger eine Gewalt, die sie wider Willen mit sich fortreißt. Sie wird ein Glaube, der alle Zweifel unterjocht, eine Religion, die, wenn auch der Erde entsprossen, ebenso wie eine göttliche ihre Bekenner und Märtyrer erzeugt: sie hat ihre Mysterien, die nur am Tage der Erfüllung offenbar werden.“ Parteien, die nicht also von einer Idee beherrscht werden, haben auch keine sittliche Energie und keinen inneren Zusammenschluß, sie lösen sich in tausend Interessengruppen und Fraktionen auf und erschöpfen sich in eigenbrödlerischen Kleinkrämereien. Hier liegt der Schlüssel zum Verständnis der politischen Tragödie des Bürgertums, das keine einheitliche Weltanschauung, keine einheitliche Sozialidee hat, und daher auch zu keiner eigentlichen Partei gelangen kann.

Das Lebensprinzip der Parteien ist die Idee. Das Leben des Staates, das in seinem Innersten nichts als Kampf der Interessen ist, spielt sich auf der Kulturstufe doch als Wettbewerb der Ideen über die beste Form der gesellschaftlichen Organisation, als ein Kampf der Geister ab. Die Parteien sind bemüht, ihre Legitimation dadurch zu erbringen, daß sie ihre Ideen als die einzig richtigen erweisen und die anderen als irrig oder falsch. Und ihre Kraft wird ganz von dem Maß abhängen, in welchem dieser Beweis gelingt oder nicht. Alle parla-

mentarischen Debatten und mehr noch die sonstige scheinbar oft recht überflüssige Betätigung der Abgeordneten (Interpellationen, Anträge usw.) haben meist keinen anderen Zweck, als den, die Beziehungen der Partei zum Gemeininteresse vor dem Richterstuhle des öffentlichen Gewissens, der öffentlichen Meinung zu rechtfertigen.

Diese öffentliche Meinung, dieses sittliche Gewissen der Masse ist in der Politik ein ebenso realer Faktor wie das Interesse der Parteien selbst. Es gibt keine gewissenlose Politik in einem Volke mit wachem Gewissen, und in einem Volke, das gewissenlos ist, kann auch die stärkste Individualität keine bessere Politik treiben, als die objektive Sittlichkeit der Massen zu heben und ihr in weisen Einrichtungen Stützen zu bieten. Aber auch das allerpersönlichste Regiment findet seinen Wegweiser, seinen Vollmachtgeber oder seinen Rächer immer im Gewissen des Volkes, in der öffentlichen Meinung.

Was ist aber die öffentliche Meinung? höre ich nun von allen Seiten fragen. Ist es nicht eine ganz unfaßbare Sache, die zu jedem das spricht, was er zu hören wünscht? Ist sie nicht so wandelbar wie das Aprilwetter? Ist es die Presse, diese Feindin alles Werdenden und Wollenden, diese Metze des Erfolgs? Oder ist sie jene Gasse, die heute den Königen zujubelt und morgen ihren Mördern, die heute Götzen schafft, um deren Tempel morgen zu zertrümmern, die über ein Verbrechen so entrüstet sein kann, daß sie selbst die grauenhaftesten Verbrechen zu begehen imstande ist?

Ich kann darauf nur die Antwort geben: die öffentliche Meinung umfaßt alle jene Grundbegriffe und daraus fließenden praktischen Urteile über die Ordnung der Gesellschaft, welche in dem Gewissen des Volkes be-



gründet und tatsächlich dem ganzen Volke — mit Ausschluß der antisozialen Elemente und der weit voranstürmenden Individualitäten — eigen, *communis opinio*, sind. Nicht alle Forderungen des sozialen Lebens sind im Gewissen des Volkes hinterlegt. Über diese herrscht dann auch keine einstimmige öffentliche Meinung. Keine reine Parteimeinung ist öffentliche Meinung, wenn sie sich auch begreiflicherwise gern als solche auszugeben sucht. Die Rückkehr zur alten ständischen Gesellschaftsordnung, die Untertänigkeit des Staates unter die römische Kirche, die Einführung von Glaubensgerichten sind ebensowenig Forderungen der öffentlichen Meinung von heute, wie etwa die Lehren des Marxismus, die republikanische oder monarchistische Anschauung usw. Wer über solche Dinge die öffentliche Meinung verheören will, wird natürlich die widersprechendsten Urteile erhalten. Ebensowenig oder noch weniger kann eine Übereinstimmung über die tausend Fälle des praktischen politischen Kleinlebens erwartet werden.

Dagegen wird niemand bestreiten, daß es überhaupt eine solche Übereinstimmung in Fragen des öffentlichen Lebens gebe. Diese ist natürlich am größten in den allerallgemeinsten Fragen, welche der unmittelbarste Ausdruck des Sozialinteresses sind, in den politischen Ideen der Freiheit, Rechtsgleichheit, Gerechtigkeit, des Fortschrittes und des Nationalgefühles. Diese Ideen sind das Medium, durch welche das höchste Interesse der gesamten Gesellschaft vom Volke gedacht und empfunden wird, und sie sind dem Gewissen eines jeden nicht künstlich verderbten Volkes so tief eingeprägt, daß sich alle Parteiinteressen durch sie zu legitimieren bestreben. Auch der grimmigste Feind der Freiheit und des Fortschrittes

wird sich hüten dies zu sagen. er gibt vielmehr vor, die „wahre“ Freiheit und den „echten“ Fortschritt zu vertreten, auch der grimmigste Ausbeuter und Rechtsbeuger wird nicht auf den Markt gehen und sagen, ich bin ein Ausbeuter, sondern wird seine Privilegien stets als ein Erfordernis der sozialen Gerechtigkeit hinstellen. Denn diese Ideen, in welchen das Bewußtsein der Massen über die Natur und den Beruf der Gesellschaft zum Ausdrucke kommt, sind so tief in das Gewissen des Volkes eingetragen, daß jeder und jede Partei, welche sich unzweifelhaft als Feind der Freiheit, des Fortschrittes, der Gerechtigkeit, der Nation herausstellte, ihr Spiel verloren hätte.

Die öffentliche Meinung kann sich aber auch auf enger umschriebene Probleme des öffentlichen Lebens beziehen. Vor hundert Jahren war zum Beispiel alle Welt darüber einig, daß sich die Gesellschaft in die Verhältnisse der wirtschaftlichen Produktion durchaus nicht einzumischen habe, während heute in allen Schichten der Gesellschaft die Überzeugung sich Bahn gebrochen hat, daß eine solche Intervention nicht nur grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen, sondern unter Umständen vom höchsten Segen sein kann. Vor hundert Jahren waren noch alle Schichten der Gesellschaft für die Todesstrafe, heute sind in manchen Staaten bereits alle Schichten des Volkes ebenso gegen diese Strafart. Wie lange wird es dauern, und die öffentliche Meinung ganz Europas wird auf diesem Punkt einig sein? Es gibt Staaten, in welchen die öffentliche Meinung heute schon einstimmig für die Vermeidung von Kriegen und für die Einführung internationaler Schiedsgerichte ist. In England herrscht über die parlamentarische Re-

gierung ebenso vollständige Übereinstimmung, wie in Frankreich über den Zentralismus, in der Schweiz über die föderative Republik. Die öffentliche Meinung kann sich in bestimmten Fällen aber selbst über ganz besondere Fragen einigen, wie etwa über die Frage der Zoll- und Handelsfreiheit, über bestimmte Einrichtungen, über die Richtung der internationalen Politik, oder selbst über bestimmte Personen.

Je größer die Zahl der Punkte ist, über die es eine öffentliche Meinung in dem von uns verstandenen rigorosen Sinn gibt, und je klarer und präziser solche Urteile lauten, mit einem Worte, je reicher und entwickelter die öffentliche Meinung ist, ein desto sicherer und verlässlicherer Führer wird sie für die Politik sein, desto größer muß aber auch die Zahl der allen gemeinsamen Interessen, desto intensiver das Gemeinleben in der betreffenden Gesellschaft sein. Kann man in einem Lande darauf hinweisen, daß es überhaupt keine oder doch nur sehr wenige Punkte gibt, über welche die öffentliche Meinung einig ist, so beweist dies, daß das Gemeinleben in diesem Lande sehr schlecht entwickelt, und das Sozialinteresse nicht hinreichend erkannt ist. In einem solchen Lande wird es aber auch um die Politik sehr trübselig bestellt sein, und keines Menschen Weisheit, kein Parlament und kein Wahlrecht wird ausreichen, um in diesem Wirrsal Ordnung zu schaffen.

Man spricht auch von der Wandelbarkeit der öffentlichen Meinung. Wandeln muß sich alles, was lebt, auch das soziale Interesse, auch das Gewissen eines Volkes, das ja immer nur eine relative Sittlichkeit bedeutet, also auch die öffentliche Meinung. Je mehr ein öffentliches Urteil ins Besondere geht, desto mehr ist es auch



dem Wandel unterworfen. Die politischen Grundideen stehen meist für lange Geschichtsepochen fest, und auch über die Regierungsform ändert sich die öffentliche Meinung kaum in Jahrhunderten einmal, über einen wirtschaftlichen Grundsatz vielleicht schon in hundert Jahren, und über eine bestimmte Institution oft in noch viel kürzerer Zeit. Wenn aber wirklich irgendwo und irgendwann die öffentliche Meinung wankelmütig wird, über Nacht von einem äußersten zum andern springt, wenn sie innerhalb zehn Jahren bald *vive le roi!*, bald *vive la republique!*, bald *vive l'Empereur!* schreit, dann ist eben das Gewissen des Volkes in seinen tiefsten Gründen erschüttert und aus dem Gleichgewichte gebracht, und man wird die Gründe dieser Erscheinung ganz wo anders als in dem Wankelmute der öffentlichen Meinung als solcher zu suchen haben. Je mehr der natürliche Wandel der öffentlichen Meinung einer gleichmäßigen Progression sich nähert, ein desto besserer Führer wird sie für die Politik sein, weil sie eine desto größere Voraussicht in jenen Grenzen gewährt, in welchen politische Voraussicht überhaupt möglich ist.

Alle diese Betrachtungen bewegen sich in einem Kreis, aber in keinem fehlerhaften: Je inniger die soziale Interessenberührung, je geweckter das Gewissen, desto reicher, klarer und fester die öffentliche Meinung, desto richtiger und verlässlicher die Maßstäbe für alle politischen Urtheile. Je loser die Interessengemeinschaft, je widerstreitender und unversöhnlicher die Parteiinteressen, desto zerrütteter das Volksgewissen, desto dürftiger, verworrener, wankelmütiger die öffentliche Meinung, desto unsicherer, unzuverlässlicher die Politik. Die öffentliche Meinung ist demnach das Maß, bis zu welchem Grade

die soziale Integration, der Ausgleich der widerstrebenden Interessen in einer Gesellschaft wirklich gediehen ist, sie ist aber auch der Ausdruck der sozialen Bedürfnisse, der unerfüllten Sehnsuchten, der Träger der sittlichen Ideale eines Volkes, und dadurch die treibende Kraft der Politik selbst. Der Kampf der Parteien hört nicht auf, ein natürlicher Prozeß zu sein, weil er sich statt in der Wildheit des Trieblebens im Lichte der öffentlichen Meinung abspielt, aber er wird, weil er wie ein Streit vor dem Richterstuhle der öffentlichen Meinung ausgetragen wird, eine Frage des Rechtes, ein sittlicher Prozeß.

In der Idee des Rechtes kommen die beiden einander scheinbar widerstreitenden Elemente, das natürlich Gegebene und das Seinsollende zum versöhnten Ausdruck. Wir stimmen vollständig Gumplowicz zu, daß das öffentliche Recht nicht anders als aus dem Druck und Gegenruck zweier sozialer Gruppen entstanden und nichts anderes sei, als die momentan sich ergebende Grenzlinie der beiderseits sich zur Geltung bringenden Macht. Aber die soziale Sanktion erhält diese mechanische Grenzbestimmung doch erst, indem sie von der öffentlichen Meinung als soziale Notwendigkeit und daher als gemeinverbindlich empfunden wird. Ist diese Vorstellung nicht vorhanden, dann wird ein Gesetz nicht als Recht, sondern als Zwang empfunden, und verliert mit dem sittlichen zugleich den besseren Teil seines politischen Wertes. Eine Abgrenzung der Machtverhältnisse, welche von der öffentlichen Meinung nicht sanktioniert ist, mag im juristischen Sinn als Rechtszustand gelten, im sozialen Bewußtsein des Volkes wird sie, wie so viele geltende Gesetze, als — Unrecht empfunden. Mag auch das absolute

Recht eine Fiktion der Juristerei sein — vielleicht sogar eine notwendige Fiktion —, in der Politik spielt die Rechtsidee eine nicht hoch genug einzuschätzende Rolle. Sie bildet den eigentlichen Inhalt der öffentlichen Meinung, wie die Idee des Guten den Inhalt des sittlichen Gewissens bildet. Der Kampf der Parteien um die Macht erscheint vor dem Richterstuhle der öffentlichen Meinung als ein Kampf ums Recht, und wahrhaft siegreich in jedem Sinne bleibt nur jene Partei, deren Forderungen Recht behalten haben, Recht geworden sind, d. h. auch durch die Anerkennung der öffentlichen Meinung nicht bloß durch den Zwang allgemein verbindlich sind. Das Recht bildet das persönliche Bewußtsein eines Volkes, und ein Angriff auf das Recht, auch auf das Privatrecht, ist ein Angriff auf die Persönlichkeit des Volkes. Der Kampf ums Recht ist daher eine sittliche Pflicht und zugleich die beste sittliche Schule der Völker. Der Ursprung des Rechtes als eine Frucht des Parteienkampfes degradiert es nicht, „der Kampf, den das Recht erfordert, um zur Welt zu kommen, ist nicht ein Fluch, sondern ein Segen.“ (Ihering.)

Der Schauplatz, auf welchem sich dieser geistige Wettbewerb der Parteien im modernen Staat abspielt, soll nun das Parlament sein. In der Presse, in den Versammlungen kommen immer nur einzelne zu Wort, tönt immer nur eines Mannes Rede, oft die eines recht schlechten Mannes. Im Parlamente spricht nicht der Mann, sondern die Partei, und sie spricht zu allen anderen Parteien vor der weitesten Öffentlichkeit. Auf der parlamentarischen Tribüne gilt es nicht, die gegnerischen Abgeordneten zu überzeugen oder etwa zu einer Abstimmung zu bewegen, es gilt vielmehr vor dem



Richterstühle der öffentlichen Meinung zu beweisen, daß die Forderungen der Partei Forderungen des Gemeininteresses sind, daß ihr Kampf um einen Platz an der Sonne ein Kampf ums Recht ist.

Aus diesem Grunde ist die Öffentlichkeit die Lebensluft des Parlamentarismus. Man hat sich vielfach darüber mokiert, daß sowohl Bebel als Bülow anlässlich eines Journalistenstreiks im Deutschen Reichstag keine Reden halten wollten, weil diese ja doch nicht in die Zeitungen gekommen wären. Bebel und Bülow — zwei gewiß sehr weit auseinanderliegende Typen — hatten aber ganz recht, weil eine Rede, die in den vier Mauern des Sitzungssaales verhallt, vollständig wert- und zwecklos ist und weil, wie schon einmal gesagt, alle Reden buchstäblich zum Fenster hinaus gehalten werden müssen. Aus diesem Grunde ist auch in allen Parlamenten den Mitgliedern die uneingeschränkte Immunität eingeräumt, damit der Redner seine volle und ehrliche Überzeugung bekunden könne, und darum ist die Einschränkung der parlamentarischen Redefreiheit auch gleichbedeutend mit der Entmannung, der Selbstentmannung des Hauses.

Der Name „Parlament“ \*) kommt von *parlare*,

---

\*) Das Wort „Parliament“ bedeutete ursprünglich ein Gespräch. In seiner lateinischen Form wurde es im XIII. Jahrhundert für Gespräche angewendet, welche die Mönche in ihren Klöstern nach der Mahlzeit führten und welche nach monchischer Auffassung nicht erbaulich, also weltlich waren. Später bediente man sich des Ausdruckes zur Bezeichnung der feierlicher Konferenzen, wie sie z. B. 1245 zwischen Ludwig IX. von Frankreich und Papst Innozenz IV. stattfanden. Als Heinrich III. von England einen Rat der Großen zur Anhörung ihrer Beschwerden einberief, nannte man dies ein „parliament“. Das Wort faßte seither in England feste Wurzel und wurde regelmäßig für die Versammlungen

parler, d. h. reden, und nicht von *intricare* und auch nicht von *trafficare*, wie allerdings eine allzu beträchtliche Anzahl vielgerühmter Parlamentarier zu meinen scheint. Ein echter Parlamentarier muß ein gewandter Redner, aber kein stiller Schleicher sein. Die kämpfenden Parteien wissen das alles sehr gut. Sie schicken bei wichtigen Anlässen ihre wirkungsvollsten Redner ins Treffen, sie zucken entsetzt unter den rhetorischen Streichen eines gewaltigen Gegners zusammen und suchen die Schläge ebenso wuchtig wieder heimzuzahlen; die Leidenschaft, einander zu übertrumpfen und den Gegner ins Unrecht zu setzen, steigert sich bis zur ordentlichen Kampfeshitze — das alles geschieht aber nicht etwa, um das Resultat der Abstimmung zu beeinträchtigen, das ja längst feststeht, sondern einzig und allein, um vor der Öffentlichkeit die eigene Partei als im Rechte, die gegnerische Partei als im Unrechte darzustellen. Ganz mit Recht nennt Helmut v. Gerlach das Parlament „das Zentrum der politischen Agitation“. „Die Minderheit“ — sagt er — „wird durch ihre Reden nie die Mehrheit davon abbringen, ihren Standpunkt zu einer Vorlage zu verlassen, selbst wenn sie sie hundertmal innerlich von der Richtigkeit ihrer Ein-

---

angewendet, die Edward I. von Zeit zu Zeit einberief und die eine Art definitive Form annahm und zu dem „*model parliament*“ v. 1295 führten. Das Wort bedeutete (wie übrigens auch das Wort *conférence*) ursprünglich das Gespräch selbst und nicht die Personen, die es hielten. Später bedeutete es den Inbegriff der Personen, die zu dem Gespräch zusammenkamen. Die französischen Parlamente kamen ziemlich gleichzeitig mit Edwards Parlamenten auf. Die französischen Parlamente waren aber etwas ganz anderes, sie waren vorwiegend gerichtliche Einrichtungen, wenngleich auch sie ein gewisses beschränktes Gesetzgebungsrecht hatten.

wände überzeugt hat. Alles, was die Minderheit durch ihre Reden erreichen kann, ist die Umstimmung des Landes. Die Parlamentstribüne ist die Tribüne mit der größten Resonanz. Es ist das gute Recht der Minderheit, sie dazu zu benützen, um dem Lande die Schädlichkeit dessen klarzumachen, was die Mehrheit tut. Nur so kann sie hoffen, aus der Minderheit von heute die Mehrheit von morgen zu machen. Sucht die Minderheit so die Beschlüsse der Mehrheit, die sie nicht hindern kann, wenigstens zu diskreditieren, so hat die Mehrheit natürlich ein Interesse daran, die Argumente der Minderheit zu widerlegen und ihre Stellungnahme zu rechtfertigen. Nur so kann sie ja hoffen, das Vertrauen des Landes zu behaupten und die Mehrheit zu bleiben. Wenn Parlamentsreden die Beschlüsse des Parlamentes nicht beeinflussen können, so können sie um so stärker das Ergebnis der nächsten Wahl beeinflussen. Und es gehört eine verknöcherte Auffassung der Aufgaben des Parlamentes dazu, um diesen Gesichtspunkt bei parlamentarischen Reden zu mißbilligen.“

---



## Fünftes Kapitel.

### **Anarchismus und Parlamentarismus. Demopädie.**

Im vorstehenden wurde in allgemeinen Umrissen das Wesen des Parlamentarismus dargestellt, wie es den sozial ethischen Forderungen des Volkes entspricht. Das Volk hält weder die Gesetzesfabrikation für die eigentliche Aufgabe des Parlaments, noch kann es sich damit abfinden, daß die neue, kostspielige, mit so schweren Opfern erkämpfte Einrichtung einfach der Neubelebung des alten absoluten Staates, der unbeschränkten Herrschaft einer Oligarchie, einer demokratisch verkleideten Parteientyrannis diene. Wenn sich das Volk auch keineswegs über seine politischen Forderungen immer genaue Rechenschaft zu geben vermag, so hat es doch über die allgemeinen Richtlinien der Politik eine ziemlich klare Vorstellung und ist besonders darin einig, daß das Parlament nicht ein Werkzeug der Volksbedrückung, sondern ein Werkzeug des Volkswillens sein solle, daß es die Aufgabe habe, das Selbstbestimmungsrecht des Volkes zu verwirklichen und nicht der Herrschaft einer Partei, sondern dem Wohle des ganzen Volkes zu dienen.

Es gehört nicht sehr viel Scharfsinn und politische Bildung dazu, um zu erkennen, daß die modernen Parlamente allesamt von ihrem idealen Berufe sehr wenig

durchdrungen sind. Das Parlament ist eben in den Fehler aller Institutionen verfallen, daß es sich für den letzten und höchsten Selbstzweck erachtet und sich selbst zum Gegenstand aller seiner Bemühungen und Anstrengungen macht. Die Politik ist dadurch zur kleinlichsten Parlamentstechnik, diese wieder zu einer ekel-erregenden Intrige herabgesunken. Wie die Diplomatie alten Stils besteht die parlamentarische Politik in einer endlosen Kette persönlicher und parteilicher Schiebungen und Machenschaften. Der Glaube an die Allmacht, Unfehlbarkeit und Unentbehrlichkeit des Parlamentes hat sich derart in den Köpfen der Abgeordneten festgesetzt, daß diese mit einer glatten Erledigung gewisser ganz gleichgültiger, meist wenig nützlicher, noch öfter sehr schädlicher Gesetze die Vorstellung des größten Glücks für die Gesellschaft, mit ihrem Unvermögen, solche Gesetze zu fabrizieren, den Begriff einer Katastrophe für das Volk, wenn nicht gar für die ganze Menschheit verbinden. Die sogenannte Arbeitsfähigkeit des Parlaments ist das große Schiboleth aller Parteien geworden, auch solcher, die gestern noch über die kleinen Mittel der Parlamente gespöttelt hatten. Was bei dieser Arbeitsfähigkeit heraussehaut, wird im blinden Parlamentswahn ganz übersehen. Und das sind noch nicht die ärgsten Auswüchse des Parlamentarismus. Viel beklagenswerter ist es, daß die Parlamente fast aller Staaten trotz ihrer sogenannten Demokratisierung eigentlich nur gefährlichere und mächtigere Organe der Herrschaft geworden sind, als es der absolute, parlamentlose Staat nur je zu sein wagte. Es sind heute allerdings nicht mehr die Dynastien, die Adelsfamilien, die Bureaukratie und die Kirche allein, die über das Volk herrschen, es sind

zu den alten Herren neue getreten, die politischen Parteien, die sich als letzten Selbstzweck setzen und trotz ihres oft sehr demokratischen Getues doch nur die Diktatur einiger weniger über die vielen, im besten Falle die Herrschaft eines Klasseninteresses über alle übrigen Interessen mit Hilfe der parlamentarischen Fiktion errichten wollen. So lange die Parteien statt des allgemeinen Volkswohles auch nur das Wohl jenes Bruchteiles der Bevölkerung besorgen, den sie repräsentieren, wäre noch immer kein Grund zu ernster Klage, weil ja durch die unvermeidlichen parlamentarischen Kompromisse ein Ausgleich unter den Interessen stattfindet. Die Partei ist aber nicht, was sie sein sollte — die Gesamtheit der Wähler und ihrer Mandatsträger, sondern eine kleine Gruppe von Führern, Abgeordneten und Vertrauenspersonen, welche an ihren Mandaten hängen, an der damit verbundenen Macht und nicht zuletzt an dem mit dieser Macht verbundenen Geschäfte. Das Interesse dieser Gruppen ist es allzumeist, was man das Parteiinteresse nennt, und diesem Interesse wird rücksichtslos das Interesse des Volkes geopfert. Hinter der parlamentarischen Technik steckt das Verlangen, eine Oligarchie im Besitze der sehr realen Genüsse einer demokratischen Fiktion zu erhalten. Dieses Verlangen ist wohl in so manchem Parlamente das einzige geistige Band, das die Boten des Volkes vereint und der einzige Gedanke, der alle Abgründe der Fraktion überfliegt. In den Bänken und von der Tribüne schmettert man die großen Worte von Volkswohl und Parteitreuheit hinaus, und in den Wandelgängen lächeln die Auguren, wenn sie einander begegnen.

Unter diesen Umständen ist es kein wunderbarer



Zufall und keine unerklärliche Erscheinung, daß sich — worüber die Berufspolitiker so bewegend klagen — die öffentliche Meinung sichtlich von den Vorgängen in den Parlamenten abkehrt und daß in der großen Masse des Volkes die vollständigste Gleichgültigkeit gegen die angeblich weltbewegenden Schicksale des Parlaments um sich greift. In den an sozialer Entwicklung lebhafter beteiligten und unmittelbarer interessierten Kreisen macht sich aber eine scharfe Verstimmung gegen das ganze System, eine ausgesprochene antiparlamentarische Gesinnung fühlbar, die täglich neue Kreise erfaßt und keineswegs mehr auf einzelne Länder beschränkt ist. Wir begegnen dieser antiparlamentarischen Stimmung ebenso in Österreich und Deutschland wie in Frankreich, wo sie bereits ein sehr ernster Faktor im öffentlichen Leben geworden ist. Gerade die im sozialen Kampfe stehenden Klassen, die dereinst ihr Blut für parlamentarische Einrichtungen vergossen haben, gerade die ehrlichen Freunde der Freiheit und des Fortschritts fühlen sich durch die Rückständigkeit und Unfruchtbarkeit der Parlamente, durch die Korruption und Volksverräterei des neuen Standes der Berufspolitiker in tiefster Seele enttäuscht und angewidert. Man sieht den Bankbruch des Parlamentarismus unverhüllt vor Augen, und während sich die einen, die konservativen Elemente, nach einem aufgeklärten Absolutismus, nach dem offenen und ehrlichen Imperialismus zurücksehnen, geben die anderen, freiheitlicheren dem Anarchismus recht, der seit jeher jede parlamentarische Aktion als Humbug und Schwindel von der Hand gewiesen hat. Es ist insbesondere die Haltung der sozialdemokratischen Fraktionen, ihre Anpassung an die Formen des modernen Staates und ihr

vielfach realpolitisches Verhalten in den Parlamenten, was den Gegenstand der herbsten Kritik seitens der Anarchisten bildet. „Ihr werdet zu Verrätern an der Freiheit aus politischer Klugheit“ — rufen diese den Sozialdemokraten zu — „und erdrosselt den Sozialismus aus politischem Ehrgeiz und Streberei; und an alledem ist nur der Parlamentarismus schuld!“

Man wird der schonungslosen Kritik, welche die Anarchisten an dem heutigen Zustande der Parlamente üben, in vielen Punkten recht geben müssen, ja man kann es sogar recht verständlich finden, wenn selbst Leute, die keineswegs zu den Lehren Kropotkins oder Jean Graves schwören, dennoch diesen Parlamenten die Existenzberechtigung und Legitimation zu entziehen trachten, indem sie gegen die Teilnahme an den Wahlen auftreten und das Volk davor bewahren wollen, sich seine eigenen Bedrücker und Ausbeuter selbst zu wählen. Es ist in der Tat wenig Aussicht vorhanden, daß sich das Parlament aus eigenem Entschluß und aus besserer Einsicht reformieren und reinigen werde. Keine konstituierte Macht auf der Welt will sich reformieren, eine jede will bleiben, was sie ist. Jede Umwälzung erhält ihren Anstoß von außen, das heißt in diesem Falle von dem Volke selber. Auch die Reform des Parlamentarismus wird nur durch eine Revolution und keineswegs im Wege geschäftsordnungsmäßiger Behandlung zu lösen sein, da keine Partei, die eine gewisse Macht in die Wagschale zu werfen hat, ganz aus freien Stücken auf die Vorteile verzichten wird, die ihr das heutige System gewährt.

Trotz alledem kann ich mich mit der einfachen Negation der Einrichtung nicht befreunden. Wenn man

auch einräumt, daß jede wirkliche Entwicklung durch ein Stadium der Umwälzung vorbereitet werden muß, daß jede Evolution durch eine Revolution bedingt ist, so wird doch auch niemand behaupten wollen, daß jede neue Entwicklung immer wieder bei dem Nichts, bei der *Tabula rasa* einzusetzen habe. Man vergesse nicht, daß Hand in Hand mit der sozialen Organisation ja auch die Organisation unserer Begriffe und Vorstellungen geht, daß auch unsere schöpferischsten Gedanken sich von den überlieferten Formen der Umwelt nie ganz losreißen können. Auch in einer nach anarchischen Idealen geordneten, auch in einer ganz auf dem freien Vertrag und auf Selbstbestimmung aufgerichteten Gesellschaft, von der wir gewiß noch sehr weit weg sind, würde es eine stufenweise Organisation geben müssen, die sich von der heutigen im Wesen nur dadurch unterscheiden würde, daß sie sich des übertragenen Charakters ihrer Funktionen besser bewußt sein würde. Das zeigt ja die in dem letzten Jahrzehnt zu Tage tretende Notwendigkeit, die anarchistischen Gruppen zu Konföderationen und Bündnissen zusammenzufassen. Damit ist auch schon die Notwendigkeit einer Vertretung zugegeben. Diese wird um so größer werden, je mehr gerade die anarchistische Bewegung ihrer Tendenz nach ins Weite, um nicht zu sagen ins Blaue, greift, und von allen bisherigen festen Grenzen der Gesellschaft absieht. Nicht alle können alles machen. Man kann die Vertreter der Einzelinteressen, die miteinander die Gemeininteressen beraten, nennen wie man will, man wird aber immer wieder zu einer Einrichtung, ähnlich unserem Parlamente, kommen, die wenn schon nichts anderes, so doch darüber zu wachen haben wird, daß sich die



Funktionäre der sozialen Gemeininteressen nicht zum Selbstzwecke machen und den alten Staat wieder in die neue Gesellschaft führen. Von dieser Einsicht gingen auch die Begründer des amerikanischen und französischen Parlamentarismus aus, die es an demokratischem Doktrinarismus gewiß nicht fehlen ließen, und auch von antiken Vorstellungen mehr als gut beherrscht waren, gleichwohl aber eine Nachahmung der griechisch-römischen Demokratien mit ihrer direkten Gesetzgebung für das Volk für unmöglich hielten. Rousseaus Lehre von der Unübertragbarkeit der Souveränität ist wohl unanfechtbar, aber sie schließt keineswegs die Wahl von Vertretern des Volkes aus. Das moderne Leben mit seinen ungeheuren Dimensionen wird immer wieder zu dem System der Vertretung führen. Wie diese heißen, ist herzlich gleichgültig. Es dreht sich weniger darum, den Namen zu bekämpfen, als für die Sache Formen zu finden, unter welchen der Parlamentarismus seinem wahren Beruf, ein Organ der Volksautonomie zu sein, unter allen Umständen zugeführt werden kann.

Der heutige Parlamentarismus ist ein Apparat mit vielen Fehlern, eine Maschine, die noch nicht einmal die Anfangsstadien ihrer Erprobung durchgemacht hat. Man hat allen Grund, mit dieser unvollkommenen Einrichtung unzufrieden zu sein. Aber die Schuld an der Enttäuschung, die sie uns bereitet, liegt doch wieder in uns und nicht in ihr. Es wäre gewiß gut und weise gewesen, wenn man aus der gewöhnlichen Lebenserfahrung von Anfang an die parlamentarische Maschine nicht für einen Zauberapparat gehalten hätte, der ohne Fehl und Tadel funktionieren und unmittelbar die beste aller Welten hier auf Erden einrichten werde. Man hätte

sich damit manche bittere Täuschung erspart, die unvermeidlich eintreten mußte und auch eingetreten ist. Wie konnte man glauben, daß die parlamentarische Institution allein unter allen Menschenwerken, schon im ersten Versuche, wie er in England und Frankreich in der Revolutionsära gemacht wurde, zur endgültigen Befriedigung ausfallen werde, so daß für Reformen und Verbesserungen kein Platz mehr übrig wäre? Und doch treffen wir durch hundert Jahre keine ernsthafte Kritik des parlamentarischen Systems, die auf dessen Entwicklung und nicht auf dessen bloße Abschaffung hinausgelaufen wäre. Das Parlament hatte prinzipielle Gegner, aber seine Anhänger waren dafür um so mehr von seiner absoluten Vollkommenheit durchdrungen. Man hielt den Parlamentarismus für das einfachste Mittel zur Lösung aller Fragen. Man braucht nur über eine Frage abzustimmen und dann die Stimmen zu zählen und alles ist entschieden. — Es gibt nichts Einfacheres.

Diese kindliche Anschauung hängt aber wieder mit der politischen Unreife oder — wenn einem dieses Wort nicht passen sollte — mit der fehlenden sozial ethischen Bildung des Volkes zusammen. Ein jedes Volk hat nicht nur die Könige und Regierungen, sondern auch das Parlament und die Abgeordneten, die es verdient. Mit rein mechanischen Reparaturen ist also gar nichts gedient, das zeigt sich gar nirgends so deutlich, wie gerade an der Geschichte des Parlamentarismus. Die treibende Kraft der Gesellschaften bleibt immer die sozial sittliche Verfassung der Völker. Durch Gesetze kann man einem Volke nicht die Freiheit geben, und ein innerlich wirklich freies Volk wird auch leicht die Formen finden, unter denen es frei leben und wirt-

schaften kann. Die Demopädie muß also, wie Proudhon so schön sagt, der Demokratie vorangehen. Alles, was das Volk an sein Selbstbestimmungsrecht erinnert und es zwingt, sich mit öffentlichen Dingen zu beschäftigen, muß als ein Schritt zur wirklichen Demokratie betrachtet werden.

Und da möchte ich denn dem Parlamentarismus selbst in seiner heutigen unaufrichtigen Form doch auch das eine Gute zubilligen, daß er zur Erziehung des Volkes im öffentlichen Sinne direkt oder indirekt, das heißt durch gute wie durch abschreckende Beispiele wesentlich beiträgt. Schon Lord Grey erblickte einen besonderen Vorzug des Systems darin, daß „der Gebrauch der parlamentarischen Debatten, in welchen hohe Grundsätze von Recht und Unrecht Anerkennung finden und ein unwürdiges Benehmen strenger Rüge begegnet, dahin führe, nach und nach den Maßstab, nach welchem Männer im öffentlichen Leben sich zu richten genötigt sind, zu heben und ehrgeizige Männer in ihrem Betragen minder schamlos zu machen“. Der englische Politiker ist infolgedessen der Meinung, daß die öffentlichen Verhandlungen des Parlaments eine Schule für die öffentliche Meinung werden, „ein Werkzeug zur Belehrung der Nation, daß dieselbe zu einem richtigen und weisen Urteil über Gegenstände gelange, welche ihre Wohltat betreffen.“

Man wird allerdings bezweifeln können, ob die parlamentarischen Debatten bei der zunehmenden Verpöbelung und Verrohung fast aller Parlamente für das Volk ein besonders nachahmenswertes Beispiel würdigen Benehmens bilden. Es läßt sich nicht verkennen, daß



die Parlamente mit ihrer zunehmenden Demokratisierung qualitativ in bezug auf die geistige Potenz ihrer Mitglieder sehr abgenommen haben. Aber darauf kommt es ja auch gar nicht an, weil ein Parlament keine Schule des Anstandes und keine Arena für die Schönrednerei zu sein hat. Daß aber die parlamentarischen Debatten eigentlich den Zweck haben, ihr Echo und auch ihre Fortsetzung im Volke zu finden, wurde bereits gesagt. Und dadurch werden sie unbestreitbar eines der kräftigsten Erziehungsmittel für das Selbstbestimmungsrecht. Man mag über das politische Kannegießern denken wie man will, ein Volk, das nicht kannegießert, hat überhaupt kein öffentliches Interesse und läßt sich von seinen Führern am Nasenring führen, wohin diese wollen. Wenn das Parlament auch gar nichts anderes für sich hat, als daß es die schärfste Kritik der ehrlichen und vernünftigen Leute herausfordert, so tut es für die Demopädie mehr, als der aufgeklärteste Absolutismus oder die meist zum Quietismus hinneigende absolute Verneinung jemals tun kann. Schon aus diesem Grunde sollte man sich nicht einfach mit der nackten Verneinung des Parlamentarismus begnügen.

Die Revolution ist ja, wie gesagt, der unvermeidliche Anstoß jeder großen Entwicklung, und der absoluten Negation kann in Zeiten allgemeiner Verderbnis eine große sozial sittliche Kraft innewohnen. Es ist aber auch das Unglück der meisten Revolutionen, daß ihre Führer über diese Pannegation meist nicht hinausgekommen sind. Es ist doch die Aufgabe aller Kultur, also auch der politischen, daß sie zielbewußt zweckmäßige Formen schafft. Deshalb scheint mir eine positive Kritik des Parlamen-

tarismus auch vom Standpunkte derjenigen ratsamer, welche den Parlamentarismus in seiner heutigen Gestalt mit Fug und Recht ablehnen.

Es gilt daher zu untersuchen, worin das Fehlerhafte der Einrichtung liegt, durch das sie statt zu einem Hort der Volksfreiheit zu einem neuen Werkzeug des alten Herrschaftsstaates geworden ist und welches die Mittel wären, um das Parlament in die Bahn seiner natürlichen Bestimmung zu drängen und jede Abirrung davon unmöglich zu machen.

---

Zweiter Teil:

# Die Reform des Parlamentarismus.





## Erstes Kapitel.

### Vom Wahlrecht.

Es gibt Leute, nein Parlamentarier, ja sogar große Staatsmänner, die eine Reform des Parlamentarismus schon in einer Abänderung der Geschäftsordnung erblicken. Ihr Horizont ist durch die parlamentarische Geschäftsordnung vollständig umgrenzt, und man darf es ihnen daher nicht verübeln, wenn sie über diese großartigste Schöpfung der politischen Kultur nicht hinauszublicken vermögen. Ein ehemaliger Präsident des österreichischen Abgeordnetenhauses erhoffte sich sogar von einer besseren Akustik des Verhandlungssaales eine Neugeburt des österreichischen Parlamentarismus. Man sieht, es gibt noch kindlich naive Gemüter auch unter den Professionspolitikern.

Es könnte fast wie eine Beleidigung der ernst Wollenden aussehen, wenn man in einem Atem mit solchen Phantasten — sind es aber auch wirklich Phantasten?? — jene nennen wollte, welche die Reform des Parlamentes einzig und allein in der Reform des Wahlrechts erblicken. In der Tat muß das Parlament, wenn es ein Organ des Volkswillens sein soll, vor allem ein möglichst gerechter Ausdruck dieses Volkswillens sein. Ein gerechtes Wahlrecht ist gewiß eine unerläßliche Voraussetzung für die Geltendmachung des Volkswillens,

aber deshalb noch lange nicht eine ausreichende Bürgerschaft hiefür. Den ständischen Körperschaften aus dem Beginn des neunzehnten Jahrhunderts fehlte freilich selbst diese Voraussetzung. Das Wahlrecht hat sich allmählich entwickelt in demselben Maße, in welchem neue Klassen sich die positive Teilnahme am politischen Leben erwirkt haben. Mit dem Aufkommen der Lehre von der Gleichberechtigung und Pflichtengleichheit aller Staatsbürger wurde die Forderung erhoben, daß auch alle Staatsbürger das gleiche Wahlrecht haben sollen. Die Sozialdemokratie hat diese Forderung von der alten bürgerlichen Demokratie übernommen und hält daran so mechanisch fest, wie an einem Dogma. Wie man sich seinerzeit von dem Parlamentarismus als solchem die festesten Bürgschaften der Freiheit versprochen hatte, so gab man vor und gibt noch vor, daß der Parlamentarismus erst durch das allgemeine gleiche Wahlrecht eine Wahrheit werden könne.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die eine wie die andere Hoffnung bitter enttäuscht wurde, wenn die Enttäuschten dies auch nicht immer zugeben. Die Parlamente des allgemeinen gleichen Wahlrechts sind nicht um ein Haar freiheitlicher und nicht im geringsten tüchtiger und geneigter zur Durchführung durchgreifender sozialer Umwandlungen als die alten Kurienparlamente. Ein Vergleich des deutschen Reichstags mit dem englischen Hause der Gemeinen kann das bestätigen. In Österreich hat man von der Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts den Anbruch des goldenen Zeitalters erwartet. Man glaubte, der nationale Hader werde mit einem Zauberschlage zu Ende sein, die Zersplitterung der Parteien aufhören, das persönliche Regiment ausge-



schaltet sein und weiß der Himmel was noch. Das ganze Gegenteil von allem ist eingetreten. Der nationale Streit tobt heute so heftig wie vordem, die Zahl der Parteien hat sich eher vermehrt als vermindert, das persönliche Regiment war noch nie so kräftig als gerade jetzt, der Übermut der klerikal-reaktionären Elemente nie so groß, die politische Macht des Parlamentes nie so gering.

Unbefangene Leute konnten dies vorhersehen und haben es auch vorhergesagt. Die Fanatiker des allgemeinen Wahlrechts sind aber auch heute noch nicht bekehrt und trösten sich mit der gläubigen Phrase, das allgemeine Wahlrecht werde die Wunden, die es schlägt, auch heilen. Gegen ein solches, der Zukunft entlehntes Argument läßt sich nicht streiten. Die Erfahrungen, die man in Ländern machen kann, in welchen das allgemeine Wahlrecht seit vierzig Jahren eingeführt ist, lassen solche Verheißungen als herzlich wenig verläßlich erscheinen. Sie sprechen vielmehr dafür, daß das allgemeine, und gleiche Wahlrecht wie die ganze parlamentarische Maschine und wie alles Menschenwerk weder eine absolut gute, noch eine absolut schlechte Sache ist, weder ein Zaubermittel gegen die Reaktion, noch eines gegen die Revolution. Es kommt auch keineswegs einer einzelnen Klasse, Partei oder Nation zugute, sondern gibt das Bild der Interessengruppen der Gesellschaft vielleicht nur etwas getreuer wieder, je nachdem es in der Wirklichkeit seinem Namen mehr oder weniger entspricht.

Dem daß das Wahlrecht heute nirgends in Wahrheit ein allgemeines und noch weniger ein gleiches ist, bedarf kaum einer besonderen Hervorhebung. Die Allgemeinheit wird durch allerlei Arten des Zensus (Bil-

dungs-, Seßhaftigkeits-, Alterszensus) verschieden eingeschränkt. Vor allem ist aber der einen Hälfte der erwachsenen Personen, den Frauen, überall, mit Ausnahme einiger weniger Kleinstaaten oder Provinzen, das Wahlrecht noch ganz vorenthalten. Bei der wachsenden Bedeutung, welche die Frau im geistigen, sozialen, wirtschaftlichen Leben der modernen Gesellschaft hat und in politischer Hinsicht zu allen Zeiten besessen hat, muß natürlich eine Volksvertretung, die bloß von Männern gewählt wird, ein sehr unrichtiges Spiegelbild der Interessen und Stimmungen des Lebens darstellen. So unerbittlich gerecht aber auch die Forderung der Suffragettes ist und so sicher sie auch in absehbarer Zeit der Erfüllung entgegenreift, so wenig darf man sich einer Täuschung darüber hingeben, daß mit dem Eintritt der Frauen in die Parlamente deren reaktionäre Mehrheiten noch erstarken und alle Fehler der Einrichtung noch aufdringlicher hervortreten würden. Mit der Verallgemeinerung des Wahlrechtes allein ist es nicht getan.

Das Wahlrecht muß, wenn das Haus ein genaues Bild der Interessengliederung des Volkes geben soll, auch gleich sein. Das ist aber heute ebenfalls noch nirgends der Fall. Wir haben schon früher einige Ziffern dafür angeführt, wie verschieden in einem und demselben Parlamente die Kopffzahl der Wähler sein kann, auf die ein Abgeordneter kommt. Es hat sich da eben hinter das gleiche Wahlrecht wieder die Interessenvertretung versteckt, indem Bezirken bevorzugter Interessen eine dichtere Vertretung gewährt wird, als Bezirken unterdrückter Interessen. Derselbe Zweck wird durch die willkürliche Abgrenzung der Wahlkreise erreicht. Indem

man bäuerliche und städtische, vorwiegend bürgerliche und vorwiegend proletarische Wahlkreise schafft, legt man schon im Wahlgesetz annähernd den künftigen Charakter des Hauses fest. Man hat das bei uns sehr treffend die „Wahlgeometrie“ genannt. Man darf nicht vergessen, daß die Wahlgesetze ja gleichfalls, wenigstens normalerweise, von den sogenannten herrschenden Parteien in der Form eines Kuhhandels gemacht werden und daß dabei den herandrängenden neuen Parteien eben nur gerade so viel Entgegenkommen bewiesen wird, als unbedingt nötig und unerlässlich ist, um Ärgeres, Gewalt und Aufruhr, zu vermeiden.

Ich glaube deswegen nicht, daß das gleiche Wahlrecht nur dann verwirklicht wäre, wenn die Wahlkreise mathematisch gleich wären. Die gleiche Behandlung liegt nicht darin, daß auf eine gewisse gleiche Anzahl von Köpfen je ein Abgeordneter entfällt, sondern darin, daß alle Interessen im Verhältnis ihrer wirklichen Stärke und Bedeutung im Hause vertreten sind. Wenn auch die Wahlkreise noch so peinlich gleich wären, die Vertretung im Parlament aber von der nackten Willkür der Majorität abhinge, könnte doch von einer gleichen Behandlung aller nicht die Rede sein. Wenn in einem Wahlkreise von 20.000 Wählern 11.000 klerikal wählen und 9000 freiheitlich, so bleiben die Interessen dieser 9000 eben unvertreten. Und wenn sich dies in mehreren Kreisen wiederholt, können eben Hunderttausende von Menschen mit all ihren Interessen ohne Vertretung im Parlamente bleiben. So wurden 1907 in jenen 20 Bezirken Wiens, in welchen die Klerikalen gewählt wurden, für diese 96.066 Stimmen abgegeben, während 73.656 Stimmen der verschiedenen freiheitlichen Parteien in



der Minderheit blieben. Diese 73.656 Wähler hatten nun durch vier Jahre überhaupt kein Recht, durch ihre Vertreter im Parlament ihre Interessen gewahrt zu sehen. Wenn das Wahnsinn ist, so hat es doch Methode.

Eine Berücksichtigung so großer Interessen ist nur durch das Proportionalwahlrecht möglich, welches auch den Minoritäten, falls sie numerisch noch ins Gewicht fallen, ihre Vertretung sichert. Die Theorie und Technik des Proporz ist so ausgebildet, die Erfahrungen, die man in einzelnen kleineren Ländern damit gemacht hat, sind so günstige, und die akademische Billigung des Systems ist eine so ungeteilte, daß man überrascht fragen muß, warum es in der Praxis nicht mehr Anwendung findet. Die Antwort ist einfach: die Parteien haben keine Sehnsucht nach Minoritätenschutz, wenn sie selbst an der Macht sind. Auch die Sozialdemokratie, die eine ganze Reihe schöner Dinge, und darunter auch den Proporz, auf ihrem Programme stehen hat, verhält sich in praxi zu dieser Neuerung eher ablehnend als freundlich. Sie hat kein Interesse, neben sich bürgerliche Parteien bestehen zu sehen, deren bloße Existenz ihre Theorie Lügen strafen könnte. Sie will das Parlament auf rouge et noir zurückgeführt sehen, weil dann ihre Firma für alle linksstehenden Menschen hors concours wird. Der Parteiegoismus, der allen konstituierten Parteien ohne Unterschied im Blute steckt, fühlt sich durch die nun einmal bestehenden parlamentarischen Formen vollauf befriedigt, wie er sich ja auch sonst noch einige nicht gerade lobenswerte Einrichtungen der bestehenden Gesellschaft äußerst klug zunutze gemacht hat.

Denken wir uns ein Parlament, das wirklich aus

allgemeinen Wahlen hervorgegangen ist, bei welchen alle volljährigen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen zur Urne schritten, denken wir uns ein Haus, in dem zufolge des Listenskrutiniums auch die beträchtlicheren Minoritätsinteressen jedes einzelnen Wahlkreises vertreten wären, dann könnten wir wohl sagen, daß ein solches Parlament wenigstens ein getreues Bild der sozialen Gliederung und Differenzierung der Gesellschaft liefern würde. Ob es deswegen aber auch schon das ideale Parlament wäre, das erlauben wir uns ernstlich zu bezweifeln. Vor allem würde sich ein alter Übelstand der modernen Parlamente noch in höherem Grade fühlbar machen. Mit der Einführung des Proportionalwahlrechtes und des Frauenstimmrechtes würde eine neuerliche Vermehrung der Abgeordnetenzahl unvermeidlich werden, die ohnedies bereits alle vernünftigen Grenzen überschritten hat und nicht wenig auf die Arbeitsfähigkeit der Parlamente im nachtheiligsten Sinne wirkt.

Die parlamentarische Form wurde von unseren Vorfahren unter ganz anderen Verhältnissen studiert, als es die waren, unter denen sie später eingeführt wurde. Die parlamentarischen Versammlungen der Schweizer Kantone, Piemonts, Belgiens, die Landtage einzelner deutscher Kleinstaaten waren kleine Körperschaften, die einen engen Kreis vertraten. Mit der Einführung der Reichsparlamente stellte sich die Notwendigkeit größerer Versammlungen heraus, die mit der zunehmenden Demokratisierung des politischen Lebens, mit der Zulassung stets neuer Schichten zu den Wahlen, immer mehr an Zahl wuchsen, und schließlich zu ganz unvernünftigen Dimensionen anschwellen. So entstanden die kolossalen

Parlamentversammlungen unserer Zeit, von deren Größe nachstehende Zusammenstellung ein Bild gibt:

|                                     | Mitglieder | Durchschnittlich<br>1 Mitgl. auf Ein-<br>wohner |
|-------------------------------------|------------|---|
| Deutscher Reichstag . . . . .       | 367        | 142.500   |
| Spanische Cortes . . . . .          | 432        | 40.000  |
| Ungarisches Abgeordnetenhaus . .    | 453        | 40.000  |
| Italienische Deputiertenkammer . .  | 508        | 61.500  |
| Österreichisches Abgeordnetenhaus . | 516        | 50.680  |
| Französische Deputiertenkammer . .  | 584        | 66.000  |
| Englisches Haus der Gemeinen . .    | 670        | 59.000  |

Wenn einzelne Großparlamente immer noch in der Zahl ihrer Mitglieder Maß halten, wie der deutsche Reichstag, so kann dies nur auf Kosten einer hinreichenden Vertretung geschehen, denn man kann es ja gar nicht mehr ein repräsentatives System nennen, wenn 142.500 Menschen durch eine einzige Person vertreten sind. Wollte man aber verhältnismäßig kleinere Kreise schon durch einen Abgeordneten vertreten lassen, dann würden die Parlamente ungeheuer anschwellen. In dem kleinen Dänemark kommt schon auf 22.500 Einwohner durchschnittlich ein Abgeordneter, und trotzdem besteht das Folkething nur aus 102 Mitgliedern, ein Beweis, daß der Parlamentarismus bestehender Fassung mehr auf kleine Verhältnisse angepaßt ist. Wollte man die großen europäischen Parlamente auf einem erträglichen Fuße bilden, etwa nur, wie die spanischen Cortes oder das ungarische Abgeordnetenhaus, also rund ein Mandat auf 40.000 Bewohner, dann müßte

|  |     |
|--|-----|
| das österreichische Abgeordnetenhaus . . . . . | 620 |
| die italienische Deputiertenkammer . . . . .   | 788 |



|  |      |
|--|------|
| die französische Deputiertenkammer . . . . . | 963  |
| das englische Haus der Gemeinen . . . . .    | 990  |
| der deutsche Reichstag . . . . .             | 1307 |

Mitglieder zählen. Würde aber das Proportionalwahlrecht unter Beibehaltung der heutigen Wahlkreiseinteilung eingeführt werden, dann würde sich die Zahl der Deputierten verdoppeln und es gäbe in

|                       |      |             |
|-----------------------|------|-------------|
| Deutschland . . . . . | 734  | Abgeordnete |
| Spanien . . . . .     | 864  | „           |
| Ungarn . . . . .      | 906  | „           |
| Italien . . . . .     | 1016 | „           |
| Österreich . . . . .  | 1032 | „           |
| Frankreich . . . . .  | 1168 | „           |
| England . . . . .     | 1340 | „           |

Wer nur halbwegs mit der Technik einer Versammlung vertraut ist, wird einräumen, daß in derartigen Meetings, und beständen sie auch aus den ausgewähltesten Geistern, alle individuellen Kräfte rettungslos untergingen und die Masseninstinkte allein vorherrschend wären. Die geistige Unfruchtbarkeit, die Unfähigkeit zu Entschlüssen, der schleppende Geschäftsgang, alles das, worüber man sich schon jetzt mit Recht so sehr beklagt, würde bis zur Unerträglichkeit wachsen und der Zweck der Repräsentation ganz verloren gehen. Alles, was man gegen die direkte Gesetzgebung durch Urversammlungen einwendet, könnte man auch gegen diese parlamentarischen Meetings einwenden, denn der Unterschied von ein paar Tausend Köpfen auf und ab spielt gar keine Rolle, da tausend Personen einer ruhigen sachlichen Beratung ebenso unfähig sind, wie drei- oder fünftausend. Solche Monstreparlamente würden noch viel

eher die Beute einiger weniger Condottieri werden, als dies schon heute der Fall ist; die Autonomie des Volkes würde eine noch größere Lüge als unter den gegebenen Verhältnissen sein.

Es wäre hier vielleicht der Ort, wo man auch ein Kapitel über Wahlkorruption und Wahlfiktion, wie es eine solche in allen Staaten, wenn auch in verschiedenen Graden gibt, erwarten sollte. Allein auch die Voraussetzungen möglicher Wahltäuschungen und Wahlvergewaltigungen stecken in der Natur der parlamentarischen Formen unserer Zeit, und man wird gegen solche Mißbräuche ganz vergeblich durch gesetzliche Verbote und polizeiliche Maßregeln auskommen. Mit bloß äußerlichen, mechanischen Maßregeln, wie es die Reform der Geschäftsordnungen, Gesetze zum Schutze der Wahlfreiheit und Erweiterungen des Wahlrechts sind, kann man den bestehenden Parlamentarismus wohl von den ärgsten Auswucherungen befreien, aber nicht im Wesen bessern. Wenn man die Maschine wirklich brauchbar für die Zwecke der modernen Gesellschaft machen will, dann werden einige oberflächliche Reparaturen nicht ausreichen, man wird vielmehr an eine gründliche Rekonstruktion schreiten müssen. Man wird die Axt an Glaubenssätze legen müssen, die eben deshalb, weil sie der Herrschsucht der Parteien entgegenkommen, zu den unantastbaren Heiligtümern des Parlamentarismus gehören. Zu diesen unverrückbaren Dogmen gehört vor allem der Satz von der Souveränität des Parlamentes und von der daraus fließenden Unverantwortlichkeit der Abgeordneten.

---

## Zweites Kapitel.

### Die Souveränität des Parlaments und das Abberufungsrecht.

Es wurde schon davon gesprochen, daß die Theorie des Parlamentarismus außerordentlich von den staatsphilosophischen Ideen des XVII. und XVIII. Jahrhunderts beeinflußt wurde. Sie bekam dadurch gewiß einen Zug zum Sittlichen, der einer früheren Politik fremd war. Sie hat aber aus jener Zeit auch manche spekulative Fessel in die Gegenwart hereingeschleppt, die sie in der freien Anpassung an moderne Gesellschaftsbegriffe hemmt. Zu diesen gehört eine ganz irrige Auffassung des Souveränitätsbegriffes. Der Souverän ist nichts als der sich betätigende Volkswille (*la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, Rousseau*), und sonach die höchste Macht in der Gesellschaft\*). Das Parlament als Vertreter des Volkswillens ist souverän. Es verkörpert die gesamte Macht, die einer Gesellschaft einwohnt. Es ist aber deswegen doch nicht allmächtig, weil auch die Fülle dieser Macht eine eng begrenzte Größe ist. Der Glauben an die „Allmacht“ (*omnipotence*) des Parlaments ist seit Blackstone zum Dogma der parlamentarischen Orthodoxie erhoben. Ein

\*) Nach Anton Menger, „wer in einem Lande die höchste Gewalt ausübt, ist der Souverän“.



englisches Sprichwort sagt: „Das Unterhaus kann alles, außer aus einem Mann eine Frau und aus einer Frau einen Mann machen.“ Man wird mir es hoffentlich als ein Verdienst anrechnen, wenn ich auf diese Lehre, die sich schon a priori als Wahnwitz bekundet, nicht ernstlich eingehe. Sie ist aber leider kein harmloser Wahnwitz, denn sie hat eine ganze Menge praktischer Folgen, mit denen man im politischen Leben täglich zu rechnen hat.

Nach dem philosophischen Staatsrecht ist der Souverän unteilbar. Dadurch kam man zu der Anschauung, daß die Mitglieder eines Parlaments nicht Vertreter ihrer bezüglichen Wahlkreise, Interessengruppen oder Parteien, sondern Vertreter des gesamten Volkes, und daher auch ihren Wählern nicht verantwortlich seien. Zur Begründung dieser Lehre, die auch in eine Reihe von Verfassungen ausdrücklich Eingang gefunden hat, wurden wieder die krauslockigsten Theorien konstruiert. Die staatsrechtliche Vertretung, sagte man, sei von der privatrechtlichen zu unterscheiden; diese setze Handlungsunfähigkeit oder doch das Bedürfnis nach einer Vertretung voraus, der privatrechtliche Vertreter sei daher an den Auftrag des Vertretenen gebunden und diesem verantwortlich. Dieses Motiv der Vertretung bestehe aber bei der staatsrechtlichen Repräsentation nicht. „Hier wird keine Handlungsunfähigkeit vorausgesetzt, und die Repräsentation beruht weder auf dem persönlichen Bedürfnis, noch auf Willkür der Vertretenen, sondern ist von Staats wegen angeordnet. Die Repräsentierten sind nicht die Hauptpersonen und der Repräsentant nicht ihr persönlicher Stellvertreter, nicht ihr Beauftragter, sondern er verwaltet ein Volks-

amt. übt eine Staatspflicht aus. Seine Vertretung ist Landes- und Volksvertretung: nicht individuelle Vertretung. Es besteht zwischen ihm und den Wählern wohl ein Vertrauens-, aber keineswegs das Rechtsverhältnis des Mandats. Die Wahl ist nur ein Mittel, um die richtige Volksvertretung zu erzielen. Wahl ist nicht Vollmacht und nicht Auftrag. Der Gewählte ist daher nicht an die Instruktion des Wählers gebunden und demselben nicht zur Rechenschaft verpflichtet. Er kann nicht beliebig von demselben abberufen, ihm nicht willkürlich der Auftrag gekündigt werden.“ (Bluntschli.)

Soweit diese Folgerungen nicht einfach eine fehlerhafte *petitio principii* sind und das zu Beweisende als Ausgangspunkt nehmen, sind sie erfahrungsgemäß falsch. In Wahrheit hat die staatsrechtliche Vertretung gar keine anderen Gründe, als die privatrechtliche Vertretung. Weil die Urversammlung des sich selbst bestimmenden Volkes in praxi für ein größeres Gebiet undurchführbar ist, muß zur Wahl von Repräsentanten geschritten werden. Diese werden aber nirgends in der ganzen Welt von dem ganzen Volke simultan in einer Liste gewählt, sondern in einzelnen Wahlkreisen und Wahlkurien. Wen sollte der einzelne Abgeordnete also sonst vertreten als eben seine Wähler? In der Praxis fassen die Abgeordneten ihre Sendung auch gar nie anders auf. Sie berufen sich ausdrücklich darauf, daß sie einen ländlichen oder städtischen Wahlkreis, die Interessen der großen Industrie oder des Arbeiterstandes, eine katholische oder eine jüdische Bevölkerung, die deutsche, tschechische oder polnische Nation vertreten. Wenn dem nicht so wäre, dann wäre der Zusammenschluß von parlamentarischen Fraktionen nicht nur nicht

verständlich, sondern nach dem klaren Wortlaute gewisser Verfassungen sogar unzulässig. Die Anschauung, daß der Gewählte der Vertreter eines bestimmten Interesses sei, ist aber in der Tat die landläufige und selbstverständliche. Ja, einzelne Gesetzgebungen haben ihn mittelbar auch anerkannt, indem sie die eine der beiden Kammern geradezu als Vertreterin der Territorialinteressen bezeichneten, indem sie die Mandate nach Interessengruppen verteilten (countries, boroughs, Universities — Großgrundbesitz, Städte, Landgemeinden, Handels- und Gewerbekammern u. dgl.), kurzum indem sie dem Wahlrechte das Prinzip der Interessenvertretung zu Grunde legten. Dieses Prinzip ist aber doch ganz gewiß unverträglich mit dem Grundsätze, daß der einzelne Abgeordnete nicht Vertreter eines bestimmten Interessenkreises, sondern des gesamten Volkes sei. Denn welchen Sinn hätte es denn, bauerliche und städtische, deutsche und tschechische Wahlkreise abzugrenzen, wenn der Gewählte dann nicht Vertreter des betreffenden Interesses sein sollte?

Gleichwohl ist diese Fiktion das unantastbare Grunddogma des ganzen Systems. Und alle Staaten haben aus diesem Dogma die weitere praktische Konsequenz gezogen, die in der Unverantwortlichkeit der einzelnen Mandatare liegt. Diese Unverantwortlichkeit den eigenen Mandanten gegenüber — nicht zu verwechseln mit der Unverantwortlichkeit des ganzen Hauses und mit der Immunität des Abgeordneten dem Gerichte gegenüber — bedeutet aber die Souveränität der Abgeordneten auch dem Volke gegenüber. Der Abgeordnete ist durch fünf oder sechs Jahre wenigstens legal durchaus unabhängig von dem Willen und den Meinungen seiner Wähler. Wie



weit der parlamentarische Doktrinarismus in dieser Hinsicht gehen kann, mag man aus den Worten entnehmen, die Edmund Burke an seine Wähler richtete: „Euer Vertreter schuldet euch nicht nur seinen Eifer, sondern auch sein Urtheil, und er verrät euch statt euch zu dienen, wenn er es eurer Meinung opfert. Ich habe eure Interessen gegen eure Meinung mit der mir eigenen Beharrlichkeit vertreten. Ich wußte, ihr wähltet mich, ein Pfeiler des Staates zu sein und nicht eine Wetterfahne auf dem Dach.“ Nicht alle Abgeordneten sind Burkes. Ich kann mir einen Fall denken, und ich habe gehört, daß er sich schon irgendwo ereignet haben soll, daß ein Abgeordneter auf ein bestimmtes Programm kandidierte und von seinen Wählern nur unter der Voraussetzung, ja unter der bestimmten Zusage gewählt wurde, daß er dieses Programm im Parlamente vertreten werde. Kaum gewählt, hat sich der Mann aber allen Gegnern dieses Programms angeschlossen. Sollte es da wirklich genügen, daß er seinen Wählern zuruft: „Ich habe eure Interessen gegen eure Meinung vertreten!“ Hat nicht jeder Cäsar seinem Volke dasselbe gesagt? Ich bin durchaus nicht der Meinung, daß der Abgeordnete in jedem einzelnen Falle sich bei seinen Wählern Rat und Instruktionen zu holen habe, ich glaube, daß er insbesondere in taktischen Fragen ganz nach eigenem Ermessen handeln müsse. Wenn aber der Abgeordnete grundsätzliche Politik gegen den Willen seiner Wähler treibt, ist es da nicht am Platze, daß den Wählern das Recht zustehe, mit ein Wort dreinzureden und nötigenfalls ihren sehr ehrenwerten Abgeordneten abzu-berufen? Wenn dieses nicht möglich ist, dann ist der Parlamentarismus nur ein vielköpfiger Cäsarismus auf

Termin und nicht mehr der Ausdruck des Volkswillens. Wenn dieser Fehler unverbesserlich wäre, dann hätte Rittinghausen recht mit seiner Anklage: „Wie verhält sich zur Auffassung des modernen Staates das Auskunftsmittel, ein Volk durch Gesetzgeber vertreten zu lassen, welche sich weder an seinen Willen, noch an seine Wünsche zu kehren brauchen, und ohne Verantwortlichkeit nach dem eigenen Ermessen handeln dürfen, wäre es auch gegen die Überzeugungen und die heiligsten Rechte der Gesamtheit? Solche Gesetzgeber sind nicht Volksvertreter, sie sind Bruchstücke eines Wahlherrscherthums, dessen Majestät hoch über dem Volke thront und es zu einem willen- und rechtlosen Körper herabwürdigt. Wie sollte da die Pflichtvergessenheit sich nicht in ihren größten Formen zeigen: kommt sie doch selbst noch vor, wo man bestrebt ist, sie durch die strengste Verantwortlichkeit in Schranken zu halten.“ In der That, möchte man da mit Jean Grave rufen, was ist unter solchen Umständen das suffrage universel anderes „als das Recht der Beherrschten, sich ihren Herrn zu wählen, als das Recht, die Rute zu wählen, mit der man geißelt wird. Der Wähler ist souverän — um seinen Herrn zu wählen, aber er hat nicht das Recht, überhaupt keinen zu wollen, denn derjenige, den sein Nachbar wählen wird, wird der seinige sein. Von dem Augenblicke, da er seinen Stimmzettel in die Urne gelegt hat, hat er auch seine Abdikation unterzeichnet. Es bleibt ihm nichts mehr übrig, als sich den Kaprizen der Herren seiner Wahl zu fügen. Sie werden Gesetze machen, ihm deren Befolgung auftragen und ihn in den Kerker werfen, wenn er es wagt, wider den Stachel zu löcken“.

Man braucht noch lange nicht das unerbittliche und unbedingte Verwerfungsurteil der Anarchisten gegen den Parlamentarismus zu unterfertigen, um zuzugeben, daß neben der Souveränität und Unverantwortlichkeit der Abgeordneten für den Volkswillen kein Raum mehr vorhanden ist. Das ist auch nicht erst eine Entdeckung von heute. Schon seit der Jugend des Parlamentarismus hatte es zu wiederholten Malen den Anschein, als sollte die Forderung nach einer Verantwortlichkeit der Abgeordneten Anwälte finden. Bald nach dem Siege des konstitutionellen Systems unter Wilhelm III. forderte die whiggistische Bevölkerung von Kent das damals (1701) der Mehrheit nach toristische Unterhaus in einer Petition zu einer Unterstützung der kriegerischen Politik Wilhelms auf. Die Gemeinen waren über diese „skandalöse, unverschämte und aufrührerische“ Zumutung sehr aufgebracht und ließen die Überbringer festnehmen. Darob erhob sich ein Sturm in der öffentlichen Meinung zu Gunsten der Petenten, die zu der von Defoe verfaßten berühmten „Legion Memorial“ führte. In dieser Massenpetition wurde das Verlangen gestellt, daß das Haus sein Vorgehen irgend einer Kontrolle des Volkes unterstelle, denn das Volk, von dem das Haus der Gemeinen seine Autorität habe, müsse auch berechtigt sein, diese Autorisierung wieder zurückzuziehen.

Rousseau ging noch viel weiter. Er sagte: „Die Souveränität kann nicht repräsentiert werden aus demselben Grund, aus welchem sie nicht entäußert werden kann. Sie beruht wesentlich in dem Willen der Gemeinsamkeit, und der Wille läßt sich nicht repräsentieren; er ist entweder er selbst oder ein Fremder, ein Mittelding gibt es nicht. Die Abgeordneten des Volkes sind



daher nicht dessen Repräsentanten und können es nicht sein, sie sind nichts als seine Kommissäre. Sie können nichts verbindlich und endgültig beschließen. Jedes Gesetz, welches nicht das Volk selbst ratifiziert, ist null und nichtig, ist kein Gesetz.“ Die Schüler Rousseaus haben auch im französischen Konvent Bedenken gegen die Unverantwortlichkeit der Deputierten geltend gemacht. Als der diesbezügliche Artikel der Verfassung von 1793 beraten wurde, trat Rafron gegen denselben auf, „weil er den schlechten Bürgern ein Patent der Straflosigkeit gebe,“ und Robespierre, der sich schon bei einem früheren Anlaß gegen die Unverantwortlichkeit ausgesprochen hatte, verlangte die Rückverweisung des Entwurfes an den vorbereitenden Ausschuß. Der Artikel wurde indes trotz Robespierres Autorität angenommen. Später hat Louis Blanc, ein eifriger Anhänger des repräsentativen Systems, entschieden die Meinung vertreten, man müsse die Mandatare ihren Wählern gegenüber in eine Abhängigkeit bringen, die sie nicht abzuschütteln vermögen: „man muß die Züchtigung neben den Verrat stellen.“ Auch nach ihm ist wiederholt von parlamentsfreundlicher Seite das „Abberufungsrecht“ gefordert worden, jedoch stets ohne Erfolg.

Es muß allerdings zugegeben werden, daß auch ohne die juristische Verantwortlichkeit eine gewisse moralische Verantwortlichkeit der Abgeordneten faktisch besteht, da ja die meisten von ihnen das begreifliche Verlangen haben, wiedergewählt zu werden und daher im Hinblick auf kommende Neuwahlen bemüht sein müssen, sich das Vertrauen ihrer Wähler zu erhalten. Aber bei den Wahlen gibt es auch freundliche Nachhilfen, welche mangelnde Popularität mehr als hinreichend ersetzen,

und außerdem gibt es für strebsame Abgeordnete auch noch höhere Löhne und verlockendere Aussichten als die Wiederwahl: Orden, Hofgunst, Sitz im Oberhause, hohe Verwaltungsstellen, Sinekuren u. dgl. Es kommt daher gar nicht selten vor, daß ein Wahlkreis durch seinen Abgeordneten, ja ganze Interessenkreise durch ihre Vertretergruppe durch Jahre preisgegeben werden, und es ist dann, wenn der Schade geschehen ist, ein sehr fragwürdiger Trost für die Wähler, daß sie die in der Toga candida wiedererscheinenden Verräter zurückweisen dürfen.

Ein fast ebenso großer Nachteil der ganz irrig aufgefaßten Souveränität liegt aber darin, daß durch sie die Mitarbeit der öffentlichen Meinung im politischen Leben fast ganz ausgeschaltet wird, obwohl doch gerade diese öffentliche Meinung der eigentliche Träger dieses Lebens sein soll. Das politische Recht des Volkes stirbt wie die Eintagsfliege, wenn sie ihre Eier gelegt hat, mit dem Augenblick ab, wo die Repräsentanten gewählt sind und lebt erst wieder auf, wenn die Mandate erloschen sind oder das Parlament aufgelöst wird. Die vollständige Ohnmacht der Wähler einem verräterischen Abgeordneten gegenüber erzeugt jenes Gefühl der Wurstigkeit, Gleichgültigkeit und sogar des Ekels vor der Politik, welches das größte Hindernis der Entwicklung der öffentlichen Meinung ist. Je ungeschulter aber die Meinung des Volkes ist, desto leichter vermag sie — wie wir gesehen — irreführt zu werden, desto leichter wird sie ein Raub geübter Agitatoren und vor allem der Angehörigen jener Klassen, die seit Jahrhunderten in der Ausübung politischer Rechte, in der Anwendung politischer Täuschungen geschult und erfahren sind. Je mehr Interesse jedoch die

Wähler haben, sich mit der Tätigkeit ihres Vertreters zu beschäftigen, je mehr Einfluß sie auf dieselbe haben, desto größer wird die Schulung des politischen Urteils der Menge werden, und desto weniger leicht wird dieses gefälscht werden können.

Es wäre daher eine Einrichtung zu schaffen, die auch aktive Rechte des Volkes an das Haus begründen und das politische Interesse desselben durch ein dauerndes Verhältnis zu seinem Repräsentanten wecken und erhalten würde. Eine solche Einrichtung wäre das Kontrollrecht der Wähler.

An ein imperatives Mandat ist nicht zu denken, das sagen wir im vorhinein, um jedem Mißverständnis auszuweichen. Bei der Vielgestaltigkeit des modernen Lebens hieße dies den Wählern eine Voraussicht zumuten, die mehr als utopistisch wäre. Es würde mitunter just bei den entscheidendsten Anlässen keine Instruktion vorliegen und müßte fallweise eingeholt werden. Es käme zu ganz unerträglichen Verwicklungen des politischen Lebens. Zudem wäre das imperative Mandat ohne Verantwortlichkeit wieder nur eine leere Formalität, in Verbindung mit der Verantwortlichkeit aber ein Pleonasmus. Es ist daher die nachträgliche Verantwortlichkeit vorzuziehen. Aber auch diese möchten wir nicht so weit ausgedehnt wissen, daß gegen einen Deputierten, der sich nicht mehr in Übereinstimmung mit dem Willen seiner Wähler befindet, ein Prozeß wie gegen einen angeklagten Minister eingeleitet werden könnte.

Es würde vielmehr das oft geforderte „Abberufungsrecht“ vollkommen genügen, um die Verantwortlichkeit der Abgeordneten festzustellen. Dieses Abberufungsrecht erscheint aber der Vernunft als das ganz selbstverständ-



liche Korollar des Wahlrechtes. Wenn ich jemandem eine Vollmacht gebe — und die Wahl ist trotz Bluntschli eine solche Vollmacht —, muß ich doch auch in der Lage sein, diese Vollmacht zu widerrufen, sobald meine Interessen durch den Vertreter derselben gefährdet erscheinen. Die Furcht, daß mit dem Abberufungsrechte Mißbrauch getrieben und daß dadurch ein Element der Unsicherheit in das parlamentarische Leben gebracht werden könnte — das übrigens auch heute keineswegs so sicher ist —, dürfte kaum mehr begründet sein, als ehemals die gleichen Bedenken gegen die Ministerverantwortlichkeit begründet waren. Mit dem Ministeranklagerecht ist doch wahrlich kein Mißbrauch getrieben worden. Seit dem berühmten Staatsprozeß Polignac nach der Julirevolution ist meines Wissens nur noch ein einziger Prozeß gegen ein Ministerium geführt worden, der mit einem Schuldspruche geendet hat. Es ist natürlich nur im Interesse der politischen Freiheit aller gelegen, daß einem Mißbrauch solcher Rechte möglichst vorgebeugt werde. Das gleiche wäre auch bezüglich des Abberufungsrechtes geboten, und eine faktische Abberufung könnte vor allem nur von jenem Faktor ausgehen, der allein auch das Recht der Berufung hatte, das ist von der in gesetzlicher Form auftretenden Wählerschaft, nicht etwa von irgend einer willkürlich zusammengefügten Versammlung oder von einer Partei, und wäre es auch die Partei, welcher der Abgeordnete selbst angehört. Aber derjenige, der berufen war, dem Vertreter das Vertrauen zu votieren, muß auch das Recht haben, dieses Vertrauensvotum wieder zurückzuziehen und damit den Vertreter in der Pflicht zu erhalten.

---

## Drittes Kapitel.

### **Wahlkomitien und Plebiszit.**

Wenn man zur Ausübung des Abberufungsrechtes die Wählerschaft eines jeden Wahlkreises in jedem beliebigen Augenblick zu Worte kommen lassen will, dann bedarf es einer dauernden und ständigen Organisation der Urwähler, gewissermaßen einer autonomen Konstituierung der öffentlichen Meinung des ganzen Landes. --- Der Wahlkreis ist heute ein inhaltloser Begriff, der auf dem Papier steht, ein Schemen, der nur während der Wahlen von der Behörde einer Art Materialisierung zugeführt wird. Die Behörde führt nach dem Gesetze die Wählerlisten, und jedermann weiß, wie sehr die Reinheit der Wahlen von der Anlage dieser Listen abhängig ist. Die Behörde setzt die Wahlkommissionen zusammen oder nimmt auf deren Zusammensetzung doch den wesentlichsten Einfluß. Die Behörde ist aber nur das Medium der herrschenden Parteien. Die herrschenden Parteien und ihre Regierungen nehmen also auf den Ausfall der Wahlen einen Einfluß, der nicht immer dem Gebote der strengsten Unparteilichkeit, oder auch nur dem Buchstaben des Gesetzes, am allerwenigsten aber den Intentionen des Wahlrechts entspricht. Die „Wiener Wahlen“ haben seit dem christlich-sozialen

Regime eine ebenso traurige Berühmtheit erlangt, wie die galizischen oder ungarischen Wahlen. Durch Vorkommnisse, wie sie in den genannten Gebieten bei jeder Wahl sich ereignen, findet natürlich — soweit dies nicht schon durch das Wahlgesetz geschehen ist — eine Verfälschung des Volkswillens im Sinne der herrschenden Parteien statt, die den Charakter des Parlaments, als Repräsentanten des Volkswillens, ganz illusorisch macht. Bis zu einem gewissen Grade sind diese Vorkommnisse und Praktiken aber in jedem parlamentarischen Staate an der Tagesordnung. Es wird ganz offen zugegeben, daß die Regierung die Wahl beeinflußt, und bei der Auflösung des Hauses wird auf dem Kapitol ohne Scheu die Frage erwogen, welches Kabinett die Wahl „machen“ solle. Während der letzten ungarischen Krise (1909) begegnete ich in einem offiziellen Blatte (Neue Freie Presse) einer angeblich von maßgebender Seite herrührenden Information, die berichtete, ein auf ein bestimmtes Programm „gebildetes“ Siebenundsechziger-Kabinett würde vom Monarchen die Ermächtigung erhalten, in Neuwahlen eine Majorität sich zu verschaffen“. Also die Krone ermächtigt ein paar Personen, den Ausgang der Wahlen ganz nach ihrem Bedarfe zu bestimmen. Daß dies nicht bloß eine ungeschickte Ausdrucksweise ist, sondern den tatsächlichen Verhältnissen genau entspricht und auch die Anschauungen gewisser Kreise — nicht etwa bloß der Wiener — über Volkswahlen getreu widerspiegelt, weiß jeder, der die Geschichte der Wahlen aufmerksam verfolgt. Wer sich übrigens für die Technik dieser planmäßigen Wahlmache näher interessiert, dem empfehlen wir Seton Watsons „Corruption and Reform in Hungary“, das ein



durchaus realistisches Bild der geradezu abenteuerlichen Korruption liefert, welche bei jenen Wahlen von 1909 geübt wurde.

Es liegt aber doch außerhalb jedes Zweifels, daß die Wahlen nur von den Wählern selbst gemacht werden dürfen, wenn nicht der ganze Parlamentarismus eine unwürdige Komödie sein soll. Damit aber die Wähler selbst die Wahlen „machen“, das heißt ihr Selbstbestimmungsrecht in diesem allerwichtigsten Geschäfte vor jeder äußeren Beeinflussung bewahren können, müßte eine ganz neue Organisation geschaffen werden. Die Wählerschaften der einzelnen Wahlkreise müßten in eigenen Wahlkreisvertretungen, für die ich den allerdings etwas maniriert klingenden, aber doch bezeichnenden Namen „Komitien“ vorschlage, zusammengefaßt werden, denen dann die gesamten Agenden des Wahlgeschäftes (Katasterführung, Reklamationsverfahren, Zusammensetzung der Wahlkommissionen) zu übertragen wären. Die ständigen Teilnehmer dieser Kreiskomitien müßten nach dem Proportionalwahlrechte gewählt sein, um jede einseitige Bevorzugung der Mehrheit zu verhindern. Die Stelle eines Komitienmitgliedes müßte inkompatibel mit jedem anderen Mandate sein. Eine gemeinsame Delegation aller Kreiskomitien eines Landes könnte eine Länderkurie bilden, welche als Berufungsinstanz in allen Wahlstreitigkeiten fungieren könnte, und eine ständige Delegation aller Länderkurien würde die Reichskurie bilden, welche die Stelle des Obersten Wahlgerichtshofes einnehmen würde. Auf diese Weise wäre durch eine vollkommen autonome Organisation der ganze Bereich der Wahlgeschäfte geordnet, und zugleich das Legitimationsverfahren dem Parlament entzogen, das

dieses Geschäft ja doch nicht besorgen kann, ohne Richter in eigener Sache zu sein \*).

Den Kreiskomitien wäre dann auch das Recht einzuräumen, über hinreichend unterstützten Antrag die Urabstimmung der Wähler über die Haltung des Abgeordneten zu veranlassen. Nur eine von dieser zuständigen Stelle, das ist von den Kreiskomitien, ordnungsmäßig durchgeführte Urabstimmung könnte über die Abberufung eines Abgeordneten entscheiden. Ein solches Votum wäre nur zu erlangen, wenn sich die Stellung der Wähler zu ihrem Vertreter tatsächlich geändert hätte. In diesem Falle ist aber auch die Zurückziehung des Mandats die vernünftige und unvermeidliche Konsequenz des Repräsentativsystems.

Es ist unzweifelhaft: wenn die Demokratie keine Lüge sein soll, dann muß die Vertretung des Volkswillens nicht bloß das Interesse des Volkes wahren, sondern dies auch nach der Meinung des Volkes tun. Ganz gewiß darf sie sich aber nicht im Widerspruche

---

\*) Ein lehrreiches Beispiel dafür, wie dieses Verifikationsverfahren von der Majorität zur Ausbeißung der Minorität mißbraucht wird, bot vor einigen Jahren der preussische Landtag, der die Wahl der vier sozialdemokratischen Abgeordneten einfach für ungültig erklärte. Bis zu diesem Grade der Unverfrorenheit hat sich wohl noch kein anderes Parlament verstiegen. Aber Unzukömmlichkeiten aller Art, die aus dem Machtmißbrauch der Majorität entspringen, kommen überall vor: man schiebt die Verifikation angefochtener Majoritätsmandate bis ans Ende der Legislaturperiode hinaus, treibt mit den Verifikationsreferaten unverschämte Tauschgeschäfte u. dgl. Auch diese Korruption hat ihre Wurzel in dem Souveränitäts- und Allmachtswahn der Parlamente. Ein Parlament kann alles, auch Richter in eigener Sache sein. Durch unseren Vorschlag würde diesem Wahnwitz ein Ende gemacht und die Autonomie des Volkes auch in bezug auf die Gültigkeit der Wahlen gewahrt werden.

mit der Meinung des Volkes befinden. Sonst ist wirklich der Unterschied zwischen dieser Volksvertretung und einer Wahloligarchie nicht einzusehen. Gewiß ist auch die öffentliche Meinung fehlbar, aber auch der Abgeordnete ist nicht infallibel, wohl aber leichter zu korrumpieren als die öffentliche Meinung. Der übertragenen Souveränität des Parlamentes steht die wirkliche urwüchsige Souveränität des Volkes gegenüber. Diese Souveränität ist ihrer Natur nach Selbstbestimmungsrecht. Dieses Selbstbestimmungsrecht ist unveräußerlich, weil nur das Volk allein die Folgen und Kosten einer falschen und schlechten Politik zu tragen hat. Wenn die öffentliche Meinung irrt, dann trägt sie auch die Folgen dieses Irrtums. Deshalb kann das Volk seinen Vertretern nicht das Recht einräumen, sich durch fünf oder sechs Jahre auf seine Kosten zu irren. Das Parlament kann und darf nicht die Politik monopolisieren und aufsaugen, es darf nicht der Autonomie des Volkes im Wege stehen, es darf nicht das Volk zu bloßen Wählern degradieren, sonst wird es statt zu einem Organ der Demokratie bloß zu einer neuen Form des alten Gewalt- und Herrschaftsstaates.

Wenn man Souveränität mit Selbstbestimmungsrecht übersetzt, dann hat Rousseau unstreitig recht mit seinem Ausspruche, daß sich Souveränität nicht repräsentieren lasse. Wenn ich einen anderen über mich bestimmen lasse, dann verzichte ich eben auf mein Selbstbestimmungsrecht. Das Parlament darf daher nie in die Autonomie des Volkes eingreifen. Es kann nur ein Organ dieser Autonomie sein, ein kontrollierendes, ein statuierendes und deklarierendes, aber es ist keineswegs das einzige Organ und erschöpft nicht das ganze politische



Leben. Das Schwergewicht der Politik muß in der Demokratie immer beim Volke selbst liegen, sonst ist die Demokratie eine Lüge.

Freilich wird man mir einwenden, das Volk habe nicht die politische Reife; der Abgeordnete müsse dem Volke voraus sein, und das Parlament müsse über dem Volke, über den flüchtigen und wandelbaren Strömungen des Augenblickes stehen usw. Wer die modernen Parlamente kennt, ihren geistigen und moralischen Standard und die wüste Demagogie, welche da herrscht, der weiß, daß die Parlamente nicht höher stehen als das Volk, und daß es im Grunde gar nicht sein kann. Nur Parlamente auf aristokratischer Grundlage stehen infolge der Persönlichkeiten ihrer Mitglieder vielleicht auf einem geistig höheren Niveau — ob auch moralisch und politisch, bleibe dahingestellt! — Volksparlamente können nicht besser sein als das Volk selbst, denn es gibt keine politische Qualität außer und über dem Volke. Ist die politische Qualität des Volkes schlecht, dann ist es auch das Parlament. Die wahre Politik wird nur dann im Parlament sein, wenn das Volk selbst in der Politik ist. Damit aber das Volk in der Politik bleibe, muß es auch politisch organisiert werden. Diesem Zwecke würden am besten die angeregten Komiteen dienen, die natürlich nicht bloß die Wahlen zum Hauptparlamente, sondern alle Wahlen zu leiten und durchzuführen hätten. In den Wirkungskreis dieser Komiteen müßte naturgemäß auch die Ergreifung der Initiativen und die Vornahme der Volksreferenden fallen, von denen noch die Rede sein wird. Dadurch würden die Komiteen nicht nur in unausgesetzter Fühlung mit der lebendigen Politik bleiben und eine wertvolle Schule des öffent-

lichen Lebens für die breitesten Schichten des Volkes werden, sie würden auch eine derartige Fülle politischer Macht besitzen, daß die Parlamentarier ganz von selbst zu bloßen Kommissären des Volkes herabsinken würden.

Ein notwendiger Behelf, die Kontrolle des Volkes seinen Abgeordneten gegenüber zu erleichtern, wäre auch die zeitliche Beschränkung der Legislaturperioden des Parlamentes von fünf oder sechs Jahren auf höchstens drei Jahre. Die gegen häufige Wahlen oft erhobene Einwendung, das Volk werde dadurch in allzu große Unruhe versetzt, ist gewiß nicht stichhaltig. Die Erfahrung lehrt, daß die Wahlen desto ruhiger verlaufen, je weniger sich die Regierungen hineinmengen und je mehr das Volk selbst politisch geschult und organisiert ist. Im übrigen nehmen die Regierungen gar keinen Anstand, ein Haus zwei- oder auch dreimal hintereinander aufzulösen, wenn es ihnen gerade paßt, ohne dabei vor der Beunruhigung des Volkes zurückzuschrecken.

Ein ganz unerläßliches Mittel, um den Willen des Volkes auch dem Parlamente gegenüber wirksam zu schützen und das Parlament wenigstens in wichtigen Fragen vor Abwegen zu bewahren, ist die Zulassung einer Initiative und die Einführung von Referendum und Urabstimmung in allen großen Prinzipfragen des politischen Lebens. Auch hier kann man auf praktische Erfahrungen der Schweiz hinweisen, welche die Furcht zerstreuen, als ob Initiative und Referendum ausschließlich dem „Umsturze“ dienen. Diese Einrichtungen wirken in einem konservativen Volk eher konservierend, und würden eben nur bei einem revolutionären Volke revolutionär wirken. Ein revoltiertes Volk braucht aber gar

kein Plebiszit, um seinen Willen zum Ausdrucke zu bringen, und wer solchen „Umsturz“ fürchtet, der verhöte eben, daß sich das Volk nach Umsturz sehne.

Das Initiativrecht müßte sich natürlich, wie auch heute in der Schweiz, auf einen prinzipiellen Auftrag beschränken und das Referendum dürfte sich gleichfalls nur auf prinzipielle Fragen der Gesetzgebung beziehen, die leicht durch „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können. Die Volksabstimmung ist nichts als die demokratische Ersatzform für die Sanktion des Staatsoberhauptes in monarchischen oder oligarchischen Staaten. Ob das Plebiszit unter bestimmten Umständen konservierend oder fortschrittlich wirkt, kann für die Beurteilung seiner Zulässigkeit keineswegs in Betracht kommen. Es ist der Ausdruck des Volkswillens in seiner einfachsten und unmittelbarsten Form. Das muß dem Parlament und allen Parteien genügen. Das Volk ist in politischer letzte Instanz.

Es ist vielleicht von allgemeinem Interesse und dient zur Rechtfertigung manches harten Wortes, das wir über die Parteien gesprochen haben und vielleicht noch sprechen werden, zu erfahren, wie sich die Sozialdemokratie zur Frage von Initiative und Referendum stellt. Diese Partei liebt es ja, sich als die einzig ernste Vertreterin der Demokratie auszugeben. Sonderbarerweise will sie aber — wenigstens im Gegenwartsstaate — von der direkten Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung in der Form von Initiative und Referendum absolut nichts wissen. Karl Kautsky — wohl ein berufener Sprecher der Partei — sagt über diesen Gegenstand wörtlich („Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie“):



„Die Entwicklung der großen (politischen) Gegensätze wirkt dahin, daß die kleinen Unterschiede, die kleinen Sonderinteressen und Augenblicksinteressen hinter den großen, dauernden, allgemeinen Interessen zurücktreten. Fördern die parlamentarischen Kämpfe, namentlich die Wahlkämpfe, überall dort, wo sie Klassenkämpfe darstellen, die Scheidung der einzelnen Klassen voneinander, so fördern sie andererseits auch das Zusammenschließen der einzelnen Elemente innerhalb jeder der kämpfenden Klassen. Sie sind ein mächtiges Mittel, das Klassenbewußtsein zu erwecken und zu stärken, ein mächtiges Mittel, die Proletarier unter einer Fahne zu vereinigen. Enthusiasmus und Begeisterung für weite Ziele in ihnen zu erwecken und sie in geschlossener Phalanx in den Kampf dafür eintreten zu lassen. So fördert die Wahlbewegung die Scheidung der Parteien im Volke, so wird sie ein gewaltiger Hebel der Organisation und Disziplinierung wie der Aufklärung und Propaganda. — In entgegengesetzter Richtung wirkt die direkte Gesetzgebung durch das Volk. Hier wird die Bevölkerung nicht aufgerufen, über ganze umfassende Programme einer politischen und sozialen Neugestaltung abzustimmen, sondern nur über eine einzelne Maßregel, einen einzelnen Vorschlag, der überdies stets den augenblicklichen Machtverhältnissen in Staat und Gesellschaft angepaßt sein muß, wenn er ein praktischer sein und nicht eine bloße Demonstration bezwecken soll. Wir haben gesehen, daß ein Gesetz in der Regel das Ergebnis eines Kompromisses ist. Das gilt namentlich heute, wo so viele Parteien auf der politischen Bühne auftauchen und die alten bürgerlichen Parteien so zerklüftet sind. Aus dieser Notwendigkeit des ‚Kompro-

misseln', die mit der gesetzgeberischen Tätigkeit verknüpft ist, haben manche die parlamentarische Korruption abgeleitet. Wir halten das für übertrieben. In die Parlamente schicken doch die Parteien ihre scharfsinnigsten und erfahrensten Politiker; diese wissen in der Regel ganz gut, was sie tun, wenn sie einen Kompromiß abschließen; sie werden dadurch weder irreführt, noch in ihren prinzipiellen Anschauungen erschüttert. Wenn bei Kompromissen über Gesetzesvorschläge Charakterschwäche und Grundsatzlosigkeit zu Tage treten, dann sind sie schon vorher dagewesen. Der Kompromiß hat sie nicht erzeugt, sondern an den Tag gebracht. Die Anhänger der direkten Gesetzgebung sind anderer Ansicht, aber sie vertreiben den Teufel durch Beelzebub, wenn sie die Abstimmung über Gesetzesvorlagen dem Volk übertragen, denn das heißt doch nichts anderes, als daß sie die Ursache der Korruption aus dem Parlament ins Volk verlegen. Denn ohne Kompromisse gibt es keine Gesetzgebung; die große Masse, die nicht aus geschulten Politikern besteht, muß aber durch einen Kompromiß viel leichter verwirrt und auf Abwege gebracht werden als die Politiker des Parlaments. Wenn der Kompromiß bei Abstimmungen wirklich korrumpieren würde, müßte er also bei der direkten Gesetzgebung durch das Volk noch viel schädlicher wirken als bei der Gesetzgebung durch das Parlament.

Sicher aber ist folgendes: Es gibt kaum eine praktische Forderung an die heutige Gesetzgebung, die einer einzelnen Partei besonders eigentümlich wäre. Selbst die Sozialdemokratie weist kaum eine solche Forderung auf. Wodurch sie sich von den andern Parteien unterscheidet, das ist die Gesamtheit ihrer praktischen Forderungen,

und das sind die Ziele, auf welche diese hinweisen. Werden also der Bevölkerung nicht ganze Parteiprogramme, sondern bloß einzelne gesetzgeberische Maßregeln zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt, so führt dies naturgemäß dahin, daß alle die einzelnen Parteien, die an dieser Maßregel ein Interesse haben, so feindlich sie sich auch sonst gegenüberstehen mögen, jetzt plötzlich in derselben Richtung tätig sind, gewissermaßen Hand in Hand gehen. Glaubt man, daß die Aufklärung der großen, bisher noch indifferenten Masse dadurch erleichtert wird? Die direkte Gesetzgebung durch das Volk hat die Tendenz, die Scheidung der Bevölkerung in Parteien zu hemmen, nicht zu fördern; sie schlägt immer wieder neue Brücken zwischen den nach verschiedenen Richtungen auseinandergehenden Parteien. Gleichzeitig aber wirkt sie auch dahin, die Geschlossenheit innerhalb der einzelnen Parteien zu vermindern. Was politische Parteien, namentlich wenn sie große historische Aufgaben zu erfüllen haben, wie die sozialdemokratische, zusammenhält, das sind ihre Endziele, nicht ihre augenblicklichen Forderungen, nicht die Anschauungen über das Verhalten in allen den Einzelfragen, die an die Partei herantreten. Meinungsverschiedenheiten sind innerhalb einer Partei stets vorhanden, mitunter erreichen sie eine bedrohliche Höhe. Aber sie werden um so weniger leicht die Partei sprengen, je lebendiger in ihren Mitgliedern das Bewußtsein der ihnen allen gemeinsamen großen Ziele ist, die sie anstrebt, und je gewaltiger der Enthusiasmus für diese Ziele, so daß die Forderungen und Interessen des Augenblicks dahinter zurückstehen. Auch von diesem Standpunkt aus sind die Wahlkämpfe, welche in dieser



Richtung aufklärend und anfeuernd wirken, für die Sozialdemokratie unschätzbar. Die direkte Gesetzgebung hat dagegen die Tendenz, das Interesse von den allgemeinen prinzipiellen Fragen abzulenken und auf einzelne konkrete Fragen zu konzentrieren. Je mehr diese Tendenz in Wirksamkeit tritt, desto mehr lockert sie den Zusammenhalt innerhalb jeder Partei, wenigstens mancher dieser Fragen gegenüber. Und die Diskussionen, welche sonst bloß im Schoße der Partei sich abspielen, werden nun in die Masse der Bevölkerung getragen, in Schichten, die erst anfangen, mit der Partei Fühlung zu fassen, die wegen augenblicklicher Differenzen leicht wieder von ihr abzusplintern sind. Die Sektiererei, die sich einseitig auf eine oder die andere Maßregel kapriziert, kann durch die direkte Gesetzgebung gestärkt werden, nicht aber das Parteiwesen. Wäre es möglich, das Repräsentativsystem durch die direkte Gesetzgebung durch das Volk zu ersetzen, so würde das zur völligen Auflösung der Parteien führen. Zu dieser Auflösung wird es freilich nicht kommen, da ja die gänzliche Übertragung der Gesetzgebung an das Volk nicht möglich ist. Aber auch schon das Referendum und die Initiative nach schweizerischem Muster können unter Umständen der Verschärfung der Parteigegensätze auf der einen, der Zusammenschließung und Disziplinierung der Parteien auf der anderen Seite stark entgegenwirken. Dies liegt aber gar nicht im Interesse der Sozialdemokratie!“ —

Se weit Kautsky. Das Volksreferendum liegt nicht im Interesse der Sozialdemokratie als Partei, es könnte durch dasselbe eine soziale Reform durchgeführt werden, nicht als Postulat der Partei, sondern als eine allgemein

erkannte Notwendigkeit; es hemmt die Scheidung der Bevölkerung in Parteien und wirkt der Verschärfung der Parteigegegensätze entgegen, es lenkt das Interesse von den allgemeinen, natürlich als unfehlbar erkannten Parteiprinzipien ab und konkreten Fragen zu; es zerstört bei den Außenstehenden und Einlaßbegehrenden die Illusion von einer vollständigen Meinungsuniformität in der Partei; es fördert nicht das Parteiwesen, sondern die — Sektiererei, das Ketzertum. Hier haben wir das Prototyp einer Partei, die zur Kirche geworden ist, weil sie sich vielleicht an der Kirche ein Muster genommen hat, wie man Partei wird. Sie lebt nur noch um ihrer selbst willen, ihre Entschließungen werden nicht mehr durch das allgemeine Beste, sondern nur noch durch die Rücksicht auf die Partei geleitet, sie will die Menschen selig machen, aber nur nach der Fassung, die sie selbst erfunden hat; alle Menschen müssen in ihre Hürde, und wenn darob auch die sonnenklarsten Rechte des Volkes verkürzt, der Parteistreit geschürt und verschärft, und die Möglichkeiten segensbringender Taten verscherzt werden. Das Heil darf nur von der Partei kommen, damit es auch wieder der Partei zugute kommt. Ohne den Unfehlbarkeitswahn, der in den großen Parlamenten förmlich aufgezüchtet wird, wäre es ganz unmöglich, daß also der Vertreter einer Partei spräche, die noch vor kurzem auf dem Standpunkte des kommunistischen Manifestes gestanden ist. Ohne diesen Unfehlbarkeitswahn, ohne dieses Kirchentum müßte doch auch die Sozialdemokratie sich sagen, daß sie trotz Marx und Kautsky vielleicht in ihren Zielen und Mitteln fehlgehen könne, und daß zumindestens dem Volke das Recht ein-

geräumt bleiben müsse, gegen die Konziliarbeschlüsse der Partei unter Umständen sein Veto einzulegen.

Was Kautsky sonst gegen das Referendum einwendet, ist kaum ernst zu nehmen. Geradezu lächerlich ist die Furcht, daß durch das Referendum unter das Volk die Kompromißmeierei und Korruption getragen werden könnte. Gracchi de seditione querentes. Faule Kompromisse werden in den Parlamenten geschlossen von konservativen und erzradikalen Parteien, aber Volksmassen pflegen nicht zu kompromittieren, am allerwenigsten über ganz konkrete, einfach mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Fragen, wo gar keine Kompensation für die Abstimmung angeboten werden kann. Die Gründe, welche Kautsky gegen Initiative und Referendum ins Feld führt, sprechen nicht gegen, sondern für die Sache. Eben weil sie dem Egoismus, der Herrschsucht, dem Unfehlbarkeitswahn und Terrorismus der Parteien entgegenarbeiten, eben deshalb ist ihre Einführung eine unerläßliche Voraussetzung einer jeden ernst gemeinten demokratischen Reform des Parlamentarismus.

Durch eine so straffe Kontrolle der Parlamentarier, wie sie in der Einführung kurzer Legislaturperioden, in dem Abberufungsrechte seitens der Urwähler, in der Initiative und dem Referendum gelegen wäre, würde wohl mancher Nimbus zerstört werden, der heute das Haupt parlamentarischer „Staatsmänner“ umgibt, aber das Haus würde auch viel mehr als jetzt der wahre Ausdruck des Volkswillens werden. Die Gesetze, die von einem solchen Parlament ausgingen, würden zumindestens nicht geradezu gegen den Volkswillen verstoßen. Und



wenn infolgedessen eine ganze Reihe vortrefflicher Gesetze überhaupt nicht gemacht würden, so würde dies für das Volk auch kein Unglück sein. Im Gegenteil, das Parlament hätte seinen Beruf vielleicht dann am allerbesten erfüllt, wenn sich die Parteien gegenseitig verhindern würden, Gesetze zu machen. Doch das gehört in ein anderes Kapitel.

---

## Viertes Kapitel.

### Das Parlament als Organ der Autonomie. Herrenrecht oder Volksrecht?

Eine jede wirksame und redliche Reform des Parlamentarismus ist von der Erkenntnis seiner eigentlichen und wahren Aufgaben abhängig. Die Reformvorschläge werden wesentlich verschieden ausfallen müssen, je nachdem man das Parlament für ein Organ der Mehrheits-herrschaft oder der Volksautonomie, für eine bloße Gesetzesfabrik oder für den obersten Kontrollapparat den konstituierten Organen der Gesellschaft gegenüber hält. In der ideellen Vorstellung des Volkes lebt das Parlament als Organ des Volkswillens, als höchste Bürgerschaft für die Autonomie des Volkes, und auch die gesetzgeberische Funktion des Parlamentes wurde von den Völkern immer nur als eine Sicherung gegen das verhaßte Herrschaftsprinzip, gegen die Unterwerfung der einen unter den Machtwillen der anderen aufgefaßt. In der geschichtlichen Entwicklung ist aber das Parlament zu dem, was es geworden ist, nicht als gesetzgebender Körper, sondern als Kontrollorgan, also wieder als ein Organ des Selbstbestimmungsrechtes der durch ihn Vertretenen den Regierungen gegenüber.

So weit ist die Sache klar und auf unbestreitbaren Tatsachen begründet. Unklar wurde sie erst dadurch,

daß man das Parlament nicht mehr für ein Organ des Volkswillens, sondern für dessen Repräsentanten ausgab. Dadurch kam das Parlament in Widerspruch zu sich selbst und zu seinem eigentlichen Beruf. Der Volkswille kann nicht repräsentiert werden, und ein Selbstbestimmungsrecht, dessen Ausübung anderen übertragen wird, ist kein Selbstbestimmungsrecht mehr. Das repräsentative System in der jetzt geltenden Auffassung bildet einen prinzipiellen Gegensatz zur Autonomie, zu deren Verwirklichung und Schutz es eigentlich ins Leben gerufen wurde, und auf die es sich auch jederzeit beruft, wenn ihm von irgend einer Seite her Gefahr droht. Zu einem großen Teile würde dieser folgenschwere innere Widerspruch behoben werden, wenn mit dem Aberglauben von der Souveränität der Parlamente aufgeräumt würde, und wenn diese durch die angegebenen Sicherungsmittel zu bloßen Kommissionen des Volkes gemacht werden würden. Dann aber müßte auch dafür Sorge getragen werden, daß es ihr einziger Beruf ist und bleiben muß, die Autonomie des Volkes zu verwirklichen, niemals aber sie zu behindern und sich an ihre Stelle zu setzen.

Das Wesen der Autonomie liegt in der vollständigen Kongruenz von Volk und Staat und in der Ausschaltung herrschender Klassen. Der Demos in seiner Gesamtheit bestimmt sich selbst, indem er die Organe für alle gesellschaftlichen Funktionen selbst schafft, sich selbst verwaltet, selbst verteidigt, sich selbst Gerechtigkeit schafft, nur für sich selbst wirtschaftet; es muß in der freien Gesellschaft aber auch vor allem den einzelnen Interessen, insoferne sich diese in den Grenzen des Gemeininteresses auszuleben vermögen, die Möglichkeit geboten sein, dies



aus eigener Kraft und nach eigener Bestimmung und nicht nach dem Willen eines andern, vielleicht ihres Interessengegners, zu tun. Das Wesen der Autonomie liegt nicht etwa, wie man in gewissen Büchern moderner Staatsrechtslehrer lesen kann, in bestimmten Formen, z. B. in der Wahl. Es gibt Einrichtungen des Selfgovernment, welche nicht auf der Wahl, sondern auf der Ernennung durch die Regierung oder das Staatsoberhaupt beruhen, wie die Friedensrichter in England, die zum Teil wenigstens ernannten Arbeits- und Industriebeiräte in Österreich, die teils durch behördliche Feststellung, teils durch Auslosung bestimmten Geschworenenlisten in den meisten Staaten. Ja, Gneist ist sogar geneigt, die Ernennung zu einem wesentlichen Charakter des alten englischen Selfgovernment zu machen. Von einem wesentlichen Charakter kann da natürlich nicht die Rede sein, weil ja sonst so unzweifelhaften Einrichtungen des Selfgovernment wie den amerikanischen dieser Charakter abgesprochen werden müßte. Aber gewiß wird besonders dort, wo das Selfgovernment an alte historische Formen organisch anknüpft, die Beibehaltung eines rein formalen obrigkeitlichen Ernennungs- oder Bestätigungsrechtes dem autonomen Charakter solcher Einrichtungen keinen Eintrag tun. Endlich liegt das Wesen der Autonomie auch nicht in der Selbsthilfe. Gewiß verdanken viele autonomistische Organisationen der neueren Zeit, wie die Trade-Unions und Arbeitersyndikate, sowie der weitaus größte Teil der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, ihren Ursprung allzumeist der Selbsthilfe im engeren Sinn. Aber man wird auch Organisationen, welche aus staatlichen Initiative hervorgegangen sind, wie den Raiffeisenkassen, den obligatorischen

Organisationen der Gewerbe, den Arbeiter-, Handels-, Gewerbe-, Ärzte- oder Advokatenkammern, den Schiedsgerichten, vor allen aber den Vertretungskörpern für örtliche oder territoriale Selbstverwaltung nicht den Charakter autonomer Einrichtungen absprechen, obwohl hier der Charakter der Selbsthilfe mehr oder weniger nebensächlich oder verdunkelt ist.

Autonomie ist überall dort vorhanden, wo sich innerhalb einer und derselben Gesellschaft die verschiedensten Interessen frei betätigen, voll ausleben und selbst organisieren können, ohne eine andere Grenze als das Gemeininteresse des höheren Gesellschaftskreises zu finden. Die Autonomie bildet den strikten Gegensatz zur herrschaftlichen Organisation des Staates, in welcher ein Interesse immer nur auf Kosten des andern leben kann; Autonomie beruht auf Freiheit und Gleichheit und macht Freiheit und Gleichheit zur Wahrheit. Eine individuelle Freiheit in dem Sinne, daß jeder tut, was er will (nach dem anarchistischen *fait ce que tu veux*), kann es in der Gesellschaft, auch in der freiesten, nicht geben. Aber eine Freiheit und Gleichberechtigung aller Interessen des Gemeinkörpers, sich nebeneinander auszuleben, kann es geben. Kein Mensch lebt außer der Gesellschaft, aber auch keiner lebt in der Gesellschaft, sondern gleichzeitig in einer Anzahl verschiedener Gesellschaftskreise, die durch immer weitergehende Gemeininteressen zu immer höheren Einheiten verbunden erscheinen. Wahrhaft frei, d. h. aus Bewußtsein seiner Natur sich selbstbestimmend wird diese Gesellschaft (Staat) nur dann sein, wenn sich ihre untergeordneten Kreise möglichst vollständig der gleichen Selbstbestimmung erfreuen. Nur in autonomen Kreisen vermögen alle

Handlungen auf Grund übereinstimmender Urteile, also entsprechend der öffentlichen Meinung, vor sich zu gehen. Und in einem Staate, in welchem in allen unterstaatlichen Kreisen sich alles nach dem Urteil der öffentlichen Meinung richtet, wird sich auch die gemeinstaatliche Aktion ausschließlich nach demselben Regulator bewegen, wird die Politik der Ausdruck des Volkswillens und auch des Volksgewissens sein, wird die Demokratie, die politische wie die soziale, zur Wahrheit werden.

Die Autonomie differenziert zwar das öffentliche Leben bis ins Feinste und wirkt im höchsten Grade dezentralisierend, aber sie wirkt nicht antisozial, wie der Liberalismus, der im Menschen das Pflichtgefühl für die Gesellschaft ausgelöscht hat. Die Autonomie setzt Persönlichkeit voraus und erzieht zur Persönlichkeit, in welcher Eigenart aus tiefstem sozialen Empfinden fließt. Wenn alles nur nach den Gesetzen seiner Art leben könnte, dann wäre die Gesellschaft nicht mehr ein Kampf der Interessen und Parteien gegeneinander, sondern ein Kampf aller füreinander.

Freilich, der „Staat“, d. h. jenes Wesen, welches angeblich über allen Parteien stehen soll und sich aus dieser unsinnigen Eigenschaft einen ganz besonderen Rechtstitel macht, der Staat, der für sich selbst, ohne Rücksicht auf die Menschen, die ihn bilden, ein Leben beansprucht, er wird immer schwächer, je mehr die Autonomie erstarkt, der Polizei- und Militärstaat, der bürokratische und Klassenstaat verliert in demselben Maße an Ansehen, als sich die Völker selbst bestimmen. Die Politik, welche ihre Aufgabe in der Beeinflussung der sozialen Verhältnisse von außen her und ihre Kunst in List und Gewalt erblickt, wird brotlos in dem Augen-



blicke, da sich die wirtschaftlichen und sittlichen Ideen des Volkes sozusagen von selbst in soziale Einrichtungen umsetzen. Nur wo sich das Gewissen und der Wille des Volkes bloß dunkel und unbewußt äußert, bedarf er bestimmter autoritärer Dolmetscher. Wo und insoweit aber ein Volk in seiner öffentlichen Meinung zum vollen klaren Bewußtsein seiner selbst gelangt ist, bedarf es keines Mittlers und Vormundes mehr. Wo soziales Selbstbewußtsein ist, da ist auch soziale Selbstbestimmung, da fällt Subjekt und Objekt der Politik zusammen, da wird sich die Politik ganz unmittelbar aus dem Volksbedürfnis ergeben als Hervorbringung von neuen sozialen Formen, da wird sie sich so unmittelbar wie die natürliche Entwicklung vollziehen, nur mit dem Unterschiede, daß sie die Frucht vernünftiger Einsicht und beabsichtigten Wollens ist — Natur auf höherer Stufe.

Man verbindet mit dem Begriff der Politik noch immer zu viel den der Gesetzmacherei. Besonders der Parlamentarismus krankt an dem Wahn, daß eine wirkliche und wirksame Beeinflussung des politischen Lebens nur durch eine gehörige Anzahl allgemeiner Rechtsregeln und Rechtsnormen stattfinden könne. Eine Gesellschaft lebt aber, wie sich leicht denken läßt, nicht in ihren Gesetzen, sondern in ihren Einrichtungen, und es gibt kein ungeeigneteres Mittel, soziale Einrichtungen zu schaffen als Gesetze. Das ist zwar eine blutige Ketzerei, aber ich nehme sie auf mich, weil Geschichte und Erfahrung für mich sind. Alle wirklich zweckmäßigen Einrichtungen der Gesellschaft waren fertig da, geschaffen durch die unbewußte wirkliche Autonomie, ehe sie vom Gesetz angeordnet oder, vielleicht sehr wider Willen des Gesetzgebers, anerkannt wurden. Die ausgeklügelten,

ausgedachten Einrichtungen, die erfundenen Institutionen haben nie etwas geheißen. Alle sozialen Formen sind ja das Werk einer Entwicklung, Gesetze sind aber eigentlich der Gegensatz der Entwicklung, sie legen ein bestimmtes Stadium der Entwicklung als feststehend, als allein und absolut richtig fest.

Es liegt gar nicht im Wesen der Gesetzgebung, schöpferisch zu wirken, weil sie, um dieser Aufgabe zu genügen, einer Voraussicht bedürfte, die weder ein einzelner und noch weniger eine Körperschaft je besitzen kann. Wenn die Gesetzgebungsmaschine positiv in ihrem Sinne zu arbeiten anfängt, dann wirkt sie mit ihren Einschränkungen, Festlegungen und Verboten weit eher verzögernd und hindernd als fördernd auf die soziale Entwicklung. Am allergünstigsten für die Entstehung neuer sozialer Formen wirkt aber die Gesetzgebung dann, wenn sie Hindernisse hinwegräumt, die der Entwicklung aus dem Bestand alter Gesetze erwachsen. Mit Recht sagt Lothar Bucher: „Das Parlament war nie größer, als wenn es abschaffte, wenn es wegfegte, was sich auf das lebendige Recht gelagert hatte.“ Im institutiven Sinne schöpferisch haben in der Tat die Parlamente der ganzen Welt nicht gewirkt. Ein sehr lehrreiches Beispiel aus verhältnismäßig junger Zeit bietet hierfür die Geschichte der Trade-Unions. Die hat kein Pitt und kein Fox erfunden, die hat kein Gesetzgeber anbefohlen, wohl aber zuzeiten sogar verboten (anti-combination-bill). Die parlamentarische Gesetzgebung der verschiedenen Staaten hat sich, mehr der Not gehorchend als dem eigenen Triebe, mit der höchst wichtigen Einrichtung zuletzt beschäftigt, sie anerkannt und ihr gewisse Hindernisse aus dem Wege geräumt. Betrachten

wir die Ehe, den Verein, die Schule, die Post und alle die modernen Verkehrsmittel, das Versicherungswesen, lauter Einrichtungen, ohne die man sich eine Gesellschaft heute gar nicht denken kann, sie sind alle dagewesen, ehe der Gesetzgeber an sie dachte, um sie zu regulieren oder gar zu staatlichen Institutionen zu erheben. Der gegenwärtige Stand der Arbeitslosenversicherung zeigt, wie unfähig die Gesetzgebung ist, ein institutives Problem aus sich heraus zu lösen und wie sie tastend den schöpferischen Spuren der Selbsthilfe und Autonomie in der Ordnung dieser hochwichtigen Angelegenheit nachhinkt.

Aber auch in bezug auf die Gesetze als Rechtsregeln im engeren Sinne kann der Parlamentarismus keine von dem Selbstbestimmungsrechte des Volkes unabhängige Macht, keine über dem natürlichen Rechtsgefühl stehende Gabe der Rechtsfindung beanspruchen. Der alte Juristenstreit, ob das Verhältnis zwischen Gesetz und Recht ein konstitutives oder ein bloß deklaratives sei, d. h. ob Recht bloß das ist, was durch ein Gesetz festgestellt und verbürgt ist, oder ob das Gesetz bloß der Ausdruck des bereits früher vorhandenen Rechtes, der Volksüberzeugung ist, dieser Streit mag vielleicht einen juristischen Wert auch heute noch haben. Politisch ist er längst im Sinne der historischen Schule geschlichtet. Im Rechtsstaat und in der Demokratie darf ein Unterschied zwischen dem Gesetzesrecht und der Rechtsüberzeugung des Volkes nicht bestehen, weil sonst das betreffende Gesetz nur durch Zwang, aber nicht durch die freie Zustimmung des Volkes, nicht als Recht gilt. Es ist aber ganz klar, daß, wenn man für den Gesetzgeber nicht eine höhere Offenbarung beanspruchen will, diese Über-



einstimmung nur zu erzielen ist, wenn er seinen Beruf als einen bloß deklarativen und nicht als einen konstitutiven auffaßt.

Dr. Ofner hat in einer geistvollen Studie über... „Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht“ nachgewiesen, daß hinter dem scheinbar abstrakten und rein theoretischen Unterschied zwischen konstitutivem und deklarativem Gesetzesinhalt praktisch der Unterschied zwischen Herrenrecht und Volksrecht steht. „Im allgemeinen“ — sagt unser gelehrter Jurist und ehrlicher Demokrat — „kann man sagen, daß das Herrenrecht durch Machtgebot geschaffen wird, während das Volksrecht sich langsam aus dem Leben heraus entwickelt, aus Zweckhandlungen, die zunächst von einzelnen gesetzt und dann, wenn sie sich zweckmäßig zeigen, von den anderen häufiger und häufiger nachgeahmt werden, bis sie volkstümlich geworden sind. Das wirksame Interesse ist bei ihm unbefangener, gemeinsamer, weniger streitbar. Ändern sich Wirtschaftsweise und soziale Lagerung der Volksschichten und mit ihnen auch die allgemeine Überzeugung von dem, was dem friedlichen Zusammenleben und Zusammenwirken frommt, so kann wohl ein Gesetz zur klaren Abtugung veralteter Sitte nötig sein. Aber dieses Gesetz ist dann Volksrecht, deklarativ, es gibt nur vorhandener Volksüberzeugung den Ausdruck.“

Ofner muß nun zugeben, daß so, wie die Dinge jetzt liegen, das parlamentarische Recht in allen Ländern „Herrenrecht“ ist. Das widerspricht aber ganz dem Beruf des Parlamentes als einer demokratischen Institution. Die parlamentarische Gesetzgebung kann ihrem Wesen nach nur deklarativen Charakter haben, die eigentliche Rechtsquelle darf nicht die angeblich höhere

Einsicht der Abgeordneten, sondern das autonome Rechtsleben des Volkes sein.

Das gilt besonders von den eigentlich politischen Gesetzen. Eine Verfassung, die nicht Frucht der Selbstbestimmung ist, bleibt wirklich nur ein beschriebenes Blatt Papier und ist schlechter als gar nichts, weil dieses „gar nichts“ unter Umständen einer wirklich naturgewachsenen Selbstbestimmung wenigstens unbehinderten Raum läßt. Wenn irgend etwas unmittelbar aus dem sozialen Gewissen des Volkes erflossen und durch die Übereinstimmung der öffentlichen Meinung sanktioniert sein muß, so müssen es die Verfassungen sein, diese Grundregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Zusammenwirkens, diese Bürgschaften des — Selbstbestimmungsrechtes. Die gesetzliche Verfassung muß das getreue Ebenbild der inneren sozialen Verfassung (Konstitution) des betreffenden Volkes und daher nichts anderes als der Ausfluß seines Willens und Gewissens sein. Oktroyierte Verfassungen gibt es nicht, und ein mündiges Volk akzeptiert sie nicht. Denn entweder entspricht die Verfassung der öffentlichen Meinung und dem natürlichen Kraftverhältnisse der Parteien, dann braucht man sie nicht zu oktroyieren und kann ihre Feststellung ganz beruhigt dem Selbstbestimmungswillen des Volkes überlassen. Oder sie steht im Widerspruch zur öffentlichen Meinung, dann ist sie ganz wertlos, ja sogar schädlich. Besteht aber in einem Staate keine Übereinstimmung über die Grundprinzipien des sozialen Zusammenwirkens, dann hat dieses Volk eben keine Verfassung, es ist de facto kein Staatsvolk und muß sich seine Verfassung erst selbst abringen.

Einen traurigen Beleg hiefür liefert Oesterreich. Die

Vorbedingung jeder staatlichen Kooperation ist bei uns die Lösung der Frage des friedlichen Zusammenlebens der Nationen, die nationale Autonomie. Nun war darüber ein einzigesmal — im Jahre 1849 nach dem Zusammenbruche der Revolution — eine vollständige Übereinstimmung erzielt und in dem Kremsierer Verfassungsentwurfe niedergelegt worden. Aber die Revolution, welche allein dieses durchaus demokratische Grundgesetz hätte durchsetzen können, war, wie gesagt, bereits gebrochen, und die Gegenrevolution zerriß die Arbeit des Kremsierer Verfassungsausschusses, nachdem sie den Reichstag auseinandergejagt hatte. Die sodann oktroyierte Verfassung trat keinen Moment auch nur zum Schein in Kraft. Fast ebensowenig Leben steckte in dem gleichfalls oktroyierten Oktoberdiplom, und dessen Revision durch den 1867er Reichsrat kann gleichfalls nur als ein parlamentarisches Oktroi aufgefaßt werden. Sie ging nicht auf eine Rücksicht für das Bedürfnis der Völker zurück, sondern lediglich auf den Wunsch der Krone, sich mit Ungarn auszugleichen. Die parlamentarische Mehrheit, welche das ganze politische Geschäft zu bereinigen hatte, wurde künstlich erzeugt, förmlich fabriziert, sie war die Vertreterin ganz weniger, enger Interessenskreise und ohne jede Fühlung mit dem Volke. An eine Lösung der schwierigen und einzig in der Richtung der Autonomie möglichen nationalen Frage trat diese Mehrheit gar nicht heran, weil sie der Geist des demokratischen Kremsierer Parlamentes längst verlassen hatte. Und weil man denn keine, auf Übereinstimmung mit den Tschechen gegründete Formel fand, ließ man das Rätsel ungelöst und oktroyierte der abwesenden Minderheit einfach die alte bürokratisch-



zentralistische Staatsschablone. Die von einem großen Teil des Staatsvolkes niemals anerkannte Verfassung besitzt natürlich gar kein eigenes Schwergewicht, sie ist selbst in ihren mäßigen Vorzügen nie zur wirklichen Geltung gekommen, und in keinem Staate der Welt gibt es so viele straflose Verfassungsverletzungen durch die Regierungen und durch die Parteien, wie in Österreich. Die Verfassung rührt nicht vom Volke und ist daher dem Volke immer fremd und gleichgültig geblieben. Das Volk hat sie nie sanktioniert. Die fünfundvierzig Jahre politischen Lebens, die wir eben jetzt hinter uns haben, sind ausgefüllt mit dem Ringen nach einer wirklichen Verfassung, aber niemand vermag noch zu sagen, wie nah oder wie fern wir diesem Ziele sind.

Mit diesen Argumenten soll keineswegs bewiesen werden, daß sich das Parlament überhaupt nicht zur Gesetzgebung eigne und seines Charakters als gesetzgebende Körperschaft entkleidet werden müsse, um dem Selbstbestimmungsrechte der Völker freie Bahn zu schaffen. Wenn auch die Gesetzgebung nicht der Ausgangspunkt der parlamentarischen Entwicklung ist und nicht der Punkt war, von welchem aus das persönliche Regiment aus den Angeln gehoben wurde, so ist doch auch sie ein historisches Entwicklungsprodukt, und zwar das Ergebnis einer Entwicklung, die unstreitig in der Richtung der Völkerautonomie verläuft. Außerdem ließe sich, da allgemeine Rechtsregeln auch für die freiheitlichste Gesellschaft, die ganz auf dem Vertrag aufgebaut wäre, unerläßlich sind, kaum ein Remplaçant für das Parlament, als gesetzgebende Körperschaft, finden. Eine direkte Gesetzgebung durch das Volk ist nicht einmal in einem Schweizer Kanton möglich, und die

unmittelbare Teilnahme des Schweizer Volkes an der Gesetzgebung durch Initiative, Referendum und Urabstimmung beschränkt sich, wie oben gezeigt, auf eine wirksame Kontrolle des Parlamentes und auf jene Rechte, die anderwärts die Regierung und das Staatsoberhaupt ausübt. Das Volk gibt nicht das Gesetz, es gibt oder verweigert nur seine Sanktion, indem es über ein ihm vorgelegtes fertiges Gesetz mit „Ja“ oder „Nein“ entscheidet. Aber diese Methode ist auch nur in Fällen anwendbar, die sich auf einfache Prinzipfragen zurückführen und mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten lassen. Man kann ein Referendum herbeiführen über die prinzipielle Frage, ob die Eisenbahnen verstaatlicht werden sollen, ob die Kirche vom Staate zu trennen sei u. dgl. Aber man kann nicht über die Details eines Eisenbahnverstaatlichungsgesetzes, man kann nicht über ein Handelsgesetzbuch oder eine Strafprozeßordnung oder eine Dienstpragmatik durch Urabstimmung entscheiden lassen.

Die Gesetzgebung im technischen Sinn ist eine Funktion des öffentlichen Lebens für sich: ein staatliches Gesetz ist nicht bloß die Formulierung eines einfachen Grundsatzes, es muß alle Möglichkeiten des praktischen Lebens vorhersehen, es muß dafür sorgen, daß das angestrebte Ziel nicht durch die Praxis in sein Gegenteil verkehrt werde, es kommt bei der Feststellung des Textes oft auf das Wort an, damit nicht durch eine fehlerhafte oder mehrdeutige Fassung einer willkürlichen Auslegung Tür und Tor geöffnet und das Prinzip gefährdet werde usw. Dadurch wird die Gesetzgebung zu einer komplizierten und schwierigen Aufgabe, die direkt durch das Volk meistens nicht gelöst werden könnte. Diese Funktion bedarf eines Organs,

und dieses Organ ist im geschichtlichen Werdegang eben das Parlament geworden. Mag man auch mit Fug und Recht darüber Klage führen, daß die parlamentarischen Gesetze nach der formell-juristischen Seite hin nichts weniger als Meisterstücke der Gesetzgebung seien, mögen bei der heutigen Konstruktion und Zusammensetzung der Parlamente die von diesen gegebenen Gesetze auch nichts anderes als Herrenrecht darstellen, Herrenrecht der Mehrheitsparteien, die Deklination eines solchen parlamentarischen Gesetzes von dem wahren Volksrechte wird doch selbst unter den gegebenen Verhältnissen noch immer geringer sein, als wenn die Gesetzgebung in die Hände eines strebsamen Corps legislatif oder einer aus abhängigen, volksfremden Juristen gebildeten Gesetzgebungskommission gelegt würde. Denn auch die bestwillige Gesetzgebungskommission könnte nicht den Mittelweg finden, der zwischen den Wünschen der verschiedenen Interessen und Parteien hindurch geht. Die parlamentarischen Gesetze sind aber immer Kompromisse, wenn schon nicht eingegeben vom Geiste der Gerechtigkeit, so doch von der Klugheit der Mehrheitsparteien, welche den Bogen ihrer Wünsche nicht weiter spannen, als dies mit Rücksicht auf die Minorität zulässig erscheint. Es wird in den Ausschußverhandlungen in der Regel eine Formel gesucht, die es der Regierung und der Majorität möglich macht, ihre Interessen zu wahren, der eventuellen zweiten Kammer ihre Zustimmung zu geben und der Minorität, es bei der bloßen Opposition und Kritik bewenden zu lassen und nicht zur technischen Verhinderung des Gesetzes zu schreiten. Dadurch werden natürlich die parlamentarischen Gesetze vom juristischen Standpunkt noch



um ein erkleckliches schlechter, sie verlieren aber auch etwas von dem Charakter des nackten Herrenrechtes und bekommen einen größeren oder geringeren Einschlag von Volksrecht.

Die Verfehlung des Parlamentarismus liegt also nicht so sehr darin, daß er sich überhaupt mit der Gesetzgebung befaßt, sondern darin, daß er in dieser Hinsicht keine Grenzen kennt<sup>1)</sup>, daß er darin ganz aufgehen möchte und nicht zuletzt in der Art und Weise, wie die Gesetze zustande kommen.

Die Grenzen der gesetzgebenden Macht des Parla-

---

<sup>1)</sup> Bis zu welchem Grade der Gesetzgebungswahnsinn parlamentarischer Körperschaften gehen kann, beweist das berühmte „Ziegenbockgesetz“, offiziell: „Gesetz, betreffend die Verpflichtung der Gemeinden in der Provinz Hessen-Nassau zur Haltung von Ziegenböcken,“ welches im Jahre des Heils 1909 vom preußischen Landtage beschlossen wurde. Damit in diesem Buch auch der Humor nicht ganz leer ausgehe, setzen wir diesen Ausbund parlamentarischer Gesetzgebungskunst im Wortlaut hierher:

„Wir von Gottes Gnaden König von Preußen usw. verordnen mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages der Monarchie, was folgt: § 1. Wenn und soweit in einer zu einem Landkreise gehörigen Gemeinde die Anzahl der zum Decken gehaltenen Ziegenböcke ungenügend ist, hat die Gemeinde die Verpflichtung, eine dem Bedürfnis entsprechende Anzahl von Ziegenböcken anzuschaffen und zu unterhalten. Darüber, ob für die Gemeinden die Notwendigkeit zur Haltung von Ziegenböcken vorliegt, sowie darüber, ob die Anzahl der vorhandenen Ziegenböcke als ungenügend anzusehen ist und wie viel Böcke im Verhältnis zu der Zahl von Ziegen von der Gemeinde zu halten sind, beschließt der Kreisausschuß mit der Maßgabe, daß Gemeinden, in denen weniger als dreißig deckfähige Ziegen vorhanden sind, zur Haltung eines Ziegenbocks nicht genötigt werden können, und daß in der Regel für je achtzig deckfähige Ziegen ein Bock gehalten werden muß. Gegen den Beschluß des Kreisausschusses findet die Beschwerde an den Provinzialrat statt“ usw.

menten sind so weit und unsicher als die des Begriffes „Gesetz“, richtiger gesagt, es gibt überhaupt keine solche Grenzen. Die Juristen und Staatsrechtslehrer wissen ebenfalls keine Grenzen anzugeben: indem sie eine jede von der gesetzgebenden Körperschaft mit höchster staatlicher Autorität ausgesprochene dauernde Rechtsregel, Rechtsordnung oder Rechtseinrichtung Gesetz nennen, nehmen sie die Grenzen sowohl des Begriffes „Gesetz“ als der gesetzgebenden Gewalt als unendlich an. Das entspricht genau der englischen Anschauung von der „Allmacht“ des Parlaments, die vor modernen Augen viel mehr kläglich als großartig erscheint und für die Wissenschaft von vornherein ganz unannehmbar ist. Es gibt keine Allmacht, und auch ein souveränes Parlament besteht nur aus Menschen, aus meist recht durchschnittlich veranlagten Menschen, und erweist sich schon sehr bescheidenen Ansprüchen gegenüber oft als ganz — ohnmächtig.

Es ist überhaupt ein gefährlicher Irrtum, was man oft zu hören bekommt: das Volk lasse sich durch seine besten und erfahrensten Männer im Parlamente vertreten. Die Urteile des Volkes als Masse gründen sich nicht auf Erkenntnisse, sondern auf Bedürfnisse und Empfindungen, Stimmungen und Leidenschaften. Je demokratischer das Wahlrecht ist, desto weniger stehen die Wahlen unter dem Zeichen der Vernunft und des ruhigen Urteils. Es entscheidet dabei nicht die Fähigkeit des Kandidaten, sondern die Gunst der Wähler, und diese wird errungen nicht durch Argumente, sondern durch die Gabe, die Empfindungen des Volkes zu wecken und ihm alles das zu versprechen, was es gerne haben möchte. Ein Vergleich der alten Privilegienparla-

mente mit unseren modernen Parlamenten in bezug auf geistige und auch moralische Qualitäten beweist, daß mit der Verallgemeinerung des Wahlrechts eine qualitative Verschlechterung der Parlamente Hand in Hand geht. Schon Tocqueville beklagte es, daß durch die Wahlen, denen sich ein Kandidat unterziehen muß, oft die ausgezeichnetsten und am trefflichst befähigten Elemente ferngehalten werden. Es liegt etwas Wahres darin. Es sind nicht die schlechtesten Männer, die es dormalen verschmähen, auf den einzig gangbaren Wegen, durch das Parteiwesen, durch den Verzicht auf die volle geistige Unabhängigkeit, durch eine ekelhafte Umschmeichelung der Masse, ins Kapitol zu kommen.

Die geistige Blüte des Volkes ist es keineswegs, die in den Parlamenten sitzt. Für die kontrollierende Funktion des Parlamentarismus hat dies aber gar keine Nachteile. Das Volk soll nur wachsame Aufseher in das Parlament schicken und keine Gelehrten, die ein ganz anderes Feld der Betätigung finden. Für die Gesetzgebung kann der geringe geistige Durchschnitt der Parlamentarier vielleicht nachteiliger wirken. Aber man vergesse nicht, daß ja fünfhundert Gelehrte auf einem Haufen auch nur eine Masse sind und nach den Gesetzen der Masse handeln, und daß das Frankfurter Parlament, in welchem wirklich alles saß, was das deutsche Volk damals an großen Männern besaß, gesetzgeberisch ebenso fehlbar und ohnmächtig war, als der neue deutsche Reichstag mit seiner klerikal-konservativen-national-liberalen Bevölkerung. In der Gesetzeserzeugung liegt nun einmal die schwache Seite des parlamentarischen Apparates, und seine Fähigkeiten stehen da im umgekehrten Verhältnisse zu seinem Bestreben, sich in alles zu mengen.



Ist es schon an und für sich lächerlich, von einer Versammlung von fünfhundert bis tausend Personen zu erwarten, daß sie alle Fragen des öffentlichen Lebens mit höchster Autorität entscheiden könne, so ist es noch lächerlicher, daß über alle diese Dinge auf die gleiche mechanische Weise, durch Abstimmung, entschieden wird. Die Frage, ob ein Minister berechtigt sein soll, in einem gewissen Falle tausend Kronen auszuzahlen, wird in derselben Weise erledigt, wie eine rein organisatorische Frage, wie ein technisches Problem, wie die große Lebensfrage des Staates, welcher Art das Verhältnis der Nationen, Klassen und Konfessionen untereinander sein soll. Wenn sich bei einem Schiedsgericht Arbeiter und Arbeitgeber nicht einigen können, wird nicht abgestimmt, weil man es ganz richtig als widersinnig erkennt, die Bedingungen und Formen eines freien Übereinkommens dem einen Kompaziszenten durch den andern aufzuzwängen zu lassen. Wenn sich aber zwei Völker, die im Rahmen eines Staates leben sollen, nicht vertragen, dann setzt man alle Hoffnungen auf die Möglichkeit einer Abstimmung. *Lex lata, causa finita*. Die Sache ist aber mit der sogenannten Gesetzwerdung keineswegs beendet, wenn nicht zur Gesetzwerdung auch die Rechtwerdung tritt, die kein souveränes Haus mit seiner Abstimmerei erzwingen kann.

Hier müßte jede ernstliche Reform des Systems einsetzen.

---

## Fünftes Kapitel.

### Die parlamentarische Kontrolle.

Die übermäßige Häufung der Geschäfte des Parlamentes, von der wir eben gesprochen haben, erklärt sich einfach aus der Geschichte des Parlamentarismus. Die Parlamente von England und Frankreich haben im Kampfe mit dem absoluten Königtum alle Gewalten desselben, soweit dies möglich war, an sich gerissen. Sie haben, von ihrer Souveränität durchdrungen, alle Rechte des früheren Souveräns beansprucht und dabei nicht gefragt, ob diese Häufung der Geschäfte vom Standpunkte der politischen Arbeitsteilung zulässig oder auch nur zuträglich sei. Das englische Parlament hatte schließlich die ganze politische Preßgerichtsbarkeit an sich genommen, ein großer Teil der Ämterbesetzung war ihm vorbehalten, ferner die Privilegienverleihung und eine ganze Reihe von Agenden, die der Administrative angehören. Der französische Konvent übte die ganze Exekutivgewalt aus, ernannte Generale und gab ihnen bestimmte Weisungen, übte die oberste Staatsgerichtsbarkeit aus usw.

Allmählich hat man freilich von der Erfahrung gelernt, und das Übermaß der Geschäfte eingeschränkt. Aber der Geschäftskreis der modernen Parlamente ist noch immer im Verhältnisse zur Beschränktheit aller

menschlichen Kraft unverhältnismäßig groß. Die gesetzgebende und kontrollierende Tätigkeit stellt, wie gezeigt, für sich allein dem Parlamente kaum zu bewältigende Aufgaben. Einzelne Staaten (Frankreich, England, Nordamerika) haben wenigstens dem Oberhaus noch immer einen wichtigen Teil der richterlichen Funktionen erhalten<sup>1)</sup>.

Die Parlamente betrachten aber jede Einschränkung ihrer Geschäftspflichten als eine Verkürzung ihrer Rechte. Und doch muß man, wenn man an eine Reform des Parlamentarismus schreiten will, in erster Linie an eine weitere Revision des Geschäftskreises denken. Man ist längst zur Einsicht gekommen, daß die Geschäfte der auswärtigen Politik keineswegs unmittelbar vom Parlamente besorgt werden müssen, und nichtsdestoweniger durch die parlamentarische Kontrolle dem Einflusse des Parlaments unterstellt bleiben können. Die Parlamente haben der judiziellen, administrativen und exekutiven

---

<sup>1)</sup> Das englische House of Lords sitzt nicht nur über Peers zu Gericht, es ist noch immer oberster Appellationshof in allen Angelegenheiten der law courts und der courts of equity. Außerdem sind in Fällen schwerer Staatsverbrechen — wie es etwa der Fall Warren Hastings war —, wo die Strafe im Gesetzeswege auszusprechen ist, beide Häuser des Parlaments an der Gerichtsbarkeit beteiligt, u. zw. vertritt das Haus der Gemeinen in diesem Fall gewissermaßen die Funktionen des Anklägers, das Haus der Lords, die der Geschworenen und Richter, welche das Verdikt sprechen und die Strafe verhängen. — Der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika hat (Const. art. 1, sec. 3) die ausschließliche Gewalt, sich mit den Anklagen gegen Staatsbeamte zu befassen (to try all impeachments); auch die Anklagen gegen den Präsidenten werden vor dem Senate verhandelt. Der Senat hat übrigens auch das Recht der Bestätigung der vom Präsidenten ernennten Beamten, übt also eine wichtige administrative Funktion. — In Frankreich ist der Senat zugleich der Staatsgerichtshof.



Einmischungen entsagt, und haben dabei nichts von ihrem Einfluß eingebüßt. Vielleicht gelangt man auch einmal zu der Einsicht, daß sich noch andere politische Geschäfte nicht auf dem Wege parlamentarischer Abstimmung abtun lassen und einer solchen Erledigung auch gar nicht bedürfen, damit das Interesse des Volkes gewahrt bleibe. Dem Parlamente muß der Wahn genommen werden, daß es alles selber machen könne und solle. Sein Geschäftskreis muß noch weiter eingeeengt und zugeschnitten werden.

Wo sollte aber dieser Schnitt vorgenommen werden?

Die kontrollierende Tätigkeit des Parlamentes darf und braucht auch nicht eingeschränkt zu werden, weil sie den eigentlichen Beruf des Parlamentes ausmacht und seinen menschlichen Fähigkeiten, dem Urteil und der Arbeitskraft der Abgeordneten durchaus erfüllbare Anforderungen stellt. Sie ist, wie wir sehen werden, eher geeignet, dem Parlament Arbeit abzunehmen statt aufzubürden, je mehr sie sich über alle Gebiete der inneren und äußeren Politik erstreckt. Die parlamentarische Kontrolle wird ausgeübt:

1. durch das Petitions-, Interpellations- und Resolutionsrecht der Abgeordneten;

2. durch Genehmigung, bzw. Verweigerung der Mittel zum Staatshaushalt (Budgetrecht) und der Heeresergänzung (Rekrutenrecht);

3. durch das Recht des Hauses, die Mitglieder der Regierung in Untersuchung und Anklage zu versetzen.

Durch die Ausübung dieser Rechte ist das Parlament in der Lage, zu wachen, daß die Gesetze wirklich und im Geiste des Gesetzgebers zur Ausführung gelangen, daß die Wirtschaft des Staates in verfassungs-

mäßiger Weise betrieben werde, und daß die Rechte der Staatsbürger von der Exekutive geachtet und aufrecht erhalten werden. In diesen Rechten liegt für die Regierung und für die ganze, durch diese verantwortlich vertretene Exekutive die heilsame Drohung, bei jeder willkürlichen Handhabung der Gesetze verantwortlich gemacht, entlassen oder gar vor Gericht gezogen zu werden. Wenn man einem Parlament alle anderen Befugnisse nähme und ließe ihm nichts als die Macht, die es durch seine Kontrollbefugnisse insbesondere durch das Budgetrecht ausübt, es bliebe immer noch das Parlament. Mit Recht hat A. Menger das „Mißtrauen“ zur Grundlage der Volkspolitik gemacht. „Ein freies Volk,“ — sagt er — „welches die Grundlagen der höchsten Macht, die veränderlicher sind als das Wetter, nicht mit mißtrauischem Auge beobachtet, wird seine Souveränität auf die Dauer nicht behaupten können.“ Das Parlament ist das Organ dieses Mißtrauens.

Gerade an den kontrollierenden Befugnissen entbrannte stets der Streit zwischen Parlament und Krone, und die größten, unzweifelhaften Verdienste des Parlamentes um die Durchsetzung des Volkswillens gehen auf diese Befugnisse zurück. In Österreich hat man, als alle Verhältnisse zur Einführung des parlamentarischen Systems drängten, dieses Parlament mit den weitestgehenden legislativen Vollmachten ausgestattet, seine kontrollierende Macht aber so weit als möglich eingeengt. Der österreichische Reichsrat darf über Interpellationsbeantwortungen wohl debattieren, aber kein Votum fassen. Es ist ihm somit die Möglichkeit genommen, in einem ganz bestimmten Fall der Regierung klar und unzweideutig das Mißtrauen zu votieren. Die

Regierung kann auch über Interpellationen stillschweigend zur Tagesordnung übergehen, und neuestens ist dem Präsidenten des Hauses noch obendrein das Recht eingeräumt worden, Interpellationen zu zensurieren und unter Umständen ganz zu unterdrücken. Endlich ist auch das Budgetrecht des Parlamentes durch das sogenannte Notverordnungsrecht der Regierung, durch den berüchtigten § 14 und noch mehr durch dessen skrupellose Auslegung nahezu aufgehoben, nach welchem die Regierung, falls die Zustimmung des Parlamentes nicht eingeholt werden kann, für die Befriedigung sogenannter staatsnotwendiger Erfordernisse aus eigener Macht im Verordnungswege sorgen kann. Aus allem dem ersieht man, wie die bis dahin allein macht habenden Kreise bei der Oktroyierung der Verfassung sehr wohl wußten, wo das Schwergewicht des parlamentarischen Systems liege, während die öffentliche Meinung davon keine Ahnung hatte. Sie überschätzte die legislative und unterschätzte die kontrollierende Tätigkeit. Es schmeichelt eben gar sehr dem eiteln Wahne des Menschen, „Gesetzgeber“ zu sein. Er denkt dabei an Solon und Lykurg, und sieht sich bereits Arm in Arm mit diesen in das Pantheon der Weltgeschichte wandern. Ein bloßer Aufseher, ein Flurwächter des Gesetzes zu sein, wie klein und fast verächtlich nimmt sich das aus! — Und doch ist der brave Wächter unter Umständen viel mehr wert als ein Similisolon.

Starke und zielbewußte Parlamente, besonders die englischen, haben das immer eingesehen. Die Kontrollbefugnis, vor allem aber die Macht des Parlamentes, der Regierung das Budget zu verweigern, ist die festeste Garantie des modernen Rechtsstaates, der Angelpunkt



des Systems. Ein Parlament, das sich dieser Macht nicht bewußt ist und der Regierung nach ihrem Willen Geld und Soldaten gibt, ist auch ganz außerstande, eine von dem Regierungswillen unabhängige Legislative zu entfalten. Das Recht der Gesetzgebung ist auch, wie früher gezeigt wurde, eine Folge des parlamentarischen Steuer-, bzw. Rekrutenbewilligungsrechtes und nicht umgekehrt. Und daran hat sich bis zur Stunde nichts geändert. Wenn die Regierung die Möglichkeit hat, sich bezüglich des Budgets unabhängig vom Parlamente zu stellen, ist es auch um dessen legislatorische Tätigkeit sehr schlimm bestellt. So oft das Parlament ein Gesetz beschließen und auch nur beraten will, das der Regierung nicht genehm ist, vertagt diese das Haus und bewilligt sich das Budget einfach im Verordnungswege. Das Parlament wird dann nur einberufen, wenn es für die Regierung arbeiten, sogenannte „Staatsnotwendigkeiten“ erledigen soll. Die Volksnotwendigkeiten finden keine Berücksichtigung, das Parlament wird ein Werkzeug der über und außer ihm stehenden Regierung, statt daß die Regierung der Exponent des parlamentarischen Mehrheitswillens ist. Alles ist auf den Kopf gestellt. Kein Budgetrecht, kein parlamentarisches Regime, dann aber auch keine parlamentarische Gesetzgebung.

Alle Versuche, das Budgetrecht zu beschränken, kommen einer vollständigen Entwertung dieses Rechtes gleich und bedeuten — und bezwecken auch — die Unabhängigkeit der Regierung von dem Parlamente. So haben einzelne Staatsrechts- und Finanzgelehrte, wie Roscher, Laband, Lafitte, Stein, Ad. Wagner u. a., einen Unterschied zu machen gesucht zwischen Budgetposten, die rechtlich notwendig (wie zur Tilgung der

Staatsschuld, zur Erhaltung der durch frühere Gesetze geschaffenen Staatsorgane) und zur Führung der Regierung nötig sind, und solchen, die nützlich, vielleicht sogar praktisch notwendig, aber rechtlich freiwillig sind, also vorwiegend neue Einnahmen oder Ausgaben betreffen. Das Haus sollte bloß das Recht haben, den letzteren, mobilen Teil des Budgets zu verweigern, nicht aber die bereits durch frühere Gesetze festgelegten Grundlagen der Staatswirtschaft, weil sonst die wirtschaftliche Staatsmaschine stille stehen müßte. In der Tat hatten auch einige deutsche Staaten verfassungsmäßige Einführungen, die den Gang der Staatsmaschine durch ein fortdauerndes, von dem Bewilligungsrecht des Parlamentes unabhängiges Minimalbudget sicherstellten. In anderen Staaten war die Regierung wieder durch eine mehrjährige Etatdauer gegen Mißtrauensakte des Parlamentes geschützt.

Alle diese Theorien und praktischen Einrichtungen verstoßen gegen den Geist des Budgetrechtes, der nach seiner geschichtlichen Entwicklung in erster Linie nicht die Ordnung des Staatshaushaltes und den ungestörten Betrieb der Staatsmaschine, sondern die Abhängigkeit der Regierung vom Parlamentswillen bezweckt. Dieser Zweck wird natürlich ganz illusorisch gemacht, wenn die sogenannte „Staatsmaschine“ unbekümmert um das Parlament wenigstens in der bisherigen Weise weitergehen kann. Wenn eine Regierung weiter Steuern einheben und ihre Beamten und Soldaten bezahlen darf, dann kann sie ruhig das rebellische Parlament belagern und aushungern und wird immer Siegerin bleiben. Gerade in der Gefahr, daß durch die Verweigerung des Budgets und der Steuern — der natürlich auch die praktische

Steuerverweigerung durch das Volk zu folgen hat — die sogenannte Staatsmaschine stillezustehen droht, liegt für die mißliebige Regierung der Zwang, zurückzutreten und einen andern Platz zu machen, die von dem Parlamente die nötigen Betriebsmittel für die Staatsmaschine erhalten wird. Die Gefahr eines Stillstandes der staatlichen Verwaltung und eines finanziellen Zusammenbruchs wird nicht durch die Budgetverweigerung seitens des Parlaments heraufbeschworen, sondern durch die hartnäckige Weigerung der Regierung, sich dem Willen des Parlamentes zu fügen. Das Verweigerungsrecht muß sich also auf das ganze Budget erstrecken, und die versagte Bewilligung muß auch, um nicht zur Komödie herabzusinken, die Folge haben, daß die Regierung keine, auch nicht die alten, Steuern einheben darf und daß das Volk diese Steuern mit Recht verweigern darf.

Man macht gern den oppositionellen Abgeordneten und Parteien den Vorwurf, sie verlangen wohl von der Regierung Einrichtungen, stellen Forderungen und kostspielige Anträge, bewilligen aber dem Staate dann nicht die zur Bedeckung erforderlichen Mittel. Das ist aber nur Sophisterei: man verlangt und fordert nichts von der Regierung, wenn man Anträge stellt, sondern vom Staate, und verweigert das Budget nicht dem Staate, sondern der betreffenden Regierung. Und umgekehrt bewilligt ein Haus nichts der Minorität, sondern alles dem Volke; denn wenn eine Forderung der Minderheit erfüllt wird — was an sich sehr selten vorkommt —, so geschieht es ja nicht, weil es die Forderung der Minderheit, sondern offenbar eine Forderung des Volkes ist, und weil die Erfüllung dieser Forderung auch im Interesse der Mehrheit liegt. Es ist geradezu der Beruf und es ist Sache,



ja Pflicht der Minorität, zu fordern, und ihre Schwäche, daß sie nicht auch bewilligen und dafür die politischen Früchte ernten kann; es ist ein außerordentlicher Vorteil der Majorität, daß sie ablehnen und bewilligen kann, was ihr gut scheint, dafür trägt sie aber auch die moralische Verantwortung und die Verpflichtung, für die Kosten aufzukommen. Das ist die parlamentarische Arbeitsteilung. Der eine vertraut und regiert, der andere kritisiert und fordert; weil er aber nicht vertraut, kann er auch nicht der Regierung und der Mehrheit die Mittel zum Regieren und Verwalten bewilligen. Eines aber will ich einräumen: es ist etwas anderes, einer bestimmten Regierung die Mittel zur Verwaltung und damit zu ihrer eigenen Erhaltung zu verweigern, und etwas anderes, dem Staate alle Mittel zu seiner Erhaltung zu versagen, die Budgetverweigerung zum Prinzip zu machen. Eine Partei, die in ein Parlament eintritt, um mit dessen Hilfe die Lage der von ihr vertretenen Klasse zu verbessern, negiert nicht mehr diesen Staat, sondern rechnet mit ihm, und deshalb muß auch der Staat unter Umständen mit dieser Partei rechnen können. Unter Umständen! Aber daß die Partei einer jeden Regierung, bloß weil diese ein Organ der geltenden Staatsordnung ist, a priori und grundsätzlich das Budget verweigert, ist ein Widerspruch mit den eigenen Handlungen und eine Gewissenlosigkeit obendrein und läuft darauf hinaus, daß man zwar an allen Vorteilen des parlamentarischen Systems eifrigen Anteil nimmt, jede Verantwortung dafür aber ein für allemal ablehnt.

Gegen die grundsätzliche Budgetverweigerung muß man sich also kehren im Interesse des Parlamentarismus. Aber das Recht, einer des Vertrauens verlustigen Re-

gierung das Budget zu verweigern, muß dem Parlament und jeder Partei uneingeschränkt gewahrt bleiben, und alle Berufungen auf höhere „Staatsnotwendigkeiten“ müssen an diesem Recht abprallen. Es ist überhaupt nur in der Theorie, aber nicht in der Praxis möglich, zu sagen, wo die sogenannten „Staatsnotwendigkeiten“ beginnen und aufhören. Es gehört nicht viel Sophisterei dazu, um nachzuweisen, daß unter gewissen Umständen die Einführung einer neuen Steuer ebenso eine Staatsnotwendigkeit ist wie die Einhebung einer alten, daß die Bewilligung enormer Rüstungskredite für den Staat ebenso unerläßlich sein kann, wie die regelmäßige Tilgung und Verzinsung seiner Schulden. Wenn gewisse Teile des Budgets als Staatsnotwendigkeiten gegen den Willen des Parlaments sichergestellt werden müssen, warum soll die Rekrutenaushebung von der Zustimmung des Parlamentes abhängig gemacht werden? Eine sogenannte „starke“ Regierung, die einem schwachen Parlament gegenübersteht, wird überhaupt finden, daß alles, was sie für ihren Bestand benötigt, zu den „Staatsnotwendigkeiten“ gehört, weil sie sich einfach für den Staat substituiert.

Die österreichischen Regierungen pflegen, von diesem Standpunkt ausgehend, schon gar nicht mehr von einem Budgetrecht, sondern nur von einer Budgetpflicht zu sprechen. Es sei die Pflicht der Mehrheit, dem Staate die Mittel für seine segensreiche Tätigkeit zu beschaffen, und die Beratung des Budgets zu obstruieren, sei ein Verbrechen am Staate und — Volke. Wir haben gesehen, daß die Obstruktion der Kriegszustand der parlamentarischen Parteien ist, und es ist ganz nutzlos, im Kriegszustande nach Rechten und

Pflichten zu fragen. Wenn Recht und Pflicht nie verletzt würden, gäbe es keinen Krieg. Es ist aber noch törichter, von obstruierenden Parteien, die ja mit dem ganzen Staatsbetrieb nicht einverstanden sind, Rücksicht auf die Staatsmaschine zu erwarten. Im übrigen darf man überzeugt sein, daß eine Obstruktion gegen den regelmäßigen Etat nicht so leicht zu mobilisieren sein wird, weil durch den Etat ja auch dringende Bedürfnisse der durch die Minoritätsparteien vertretenen Volksschichten befriedigt werden sollen. Gar so leicht wird also eine Opposition die Obstruktion des Budgets nicht übernehmen, wenn sie es aber doch tut, dann beweist dies, daß entweder der Etat von einer brutalen Nichtachtung der Minderheitsbedürfnisse erfüllt ist, oder daß das ganze System der Minderheit bereits unerträglich geworden ist. In diesem Fall ist die Obstruktion des Budgets ebenso berechtigt, wie jede andere Abwehr gegen das ausbündige Mehrheitsprinzip und ganz im eigentlichen Berufe des Parlamentarismus begründet.

Gerade in den furchtbaren Folgen der Budgetverweigerung liegt die Kraft des Parlamentes, und deshalb bleibt dieses Recht der Angelpunkt des ganzen Systems. An dieser harten Wand rannten sich die übermütigen Tudors und Stuarts die selbtherrlichen Köpfe ein, vor dieser Macht mußte Bismarck und das deutsche Gottesgnadentum die von absolutistischem Winde geblähten Segel streifen, und auch in Österreich und Ungarn hat man sich überzeugt, daß es zwischen dem verfassungsmäßigen Zustand und dem offenen Staatsstreich durchaus keine Mittelzustände gibt und daß man, so man die Folgen des letzteren nicht auf sich nehmen will, durchaus den ersteren wählen muß. Daran ändern



etwaige Bestimmungen der Verfassung nichts, nach welchen es dem Monarchen oder der Regierung zusteht, die Verfassung ganz oder teilweise aufzuheben. Es wäre mehr als lächerlich, eine Wirkung bei der öffentlichen Meinung davon zu erwarten, daß man die Aufhebung der Verfassung durch eine Berufung auf dieselbe Verfassung zu rechtfertigen sucht. Das festeste Bollwerk der Verfassung ist aber das Budgetrecht, in welchem die Kontrolle des Parlamentes der Regierung gegenüber am wirksamsten zum Ausdruck kommt.

Man hat es dem Parlamentarismus zum Vorwurf gemacht und daraus seine Wertlosigkeit abzuleiten gesucht, daß er bloß ein Instrument für die innere Politik sei, sich für die äußere Politik aber gar nicht eigne, und daher diese einem engen Kreis unverantwortlicher Personen überlasse. Diese Anschauung ist natürlich grundfalsch. Das Parlament eignet sich allerdings nicht dazu, diplomatische Noten abzufassen, Staatsverträge und Bündnisse vorzubereiten u. dgl. Viel wirksamer als durch diese Geschäftigkeit vermag es die auswärtige Politik zu beeinflussen, beeinflußt es diese auch, wo es stark genug ist, durch die rücksichtslose Ausübung seines Kontrollrechtes. Es kann in Petitionen, Interpellationen und Resolutionen der äußeren Politik und der Diplomatie die Richtung geben nach dem Interesse des Volkes, und es hat in dem Budget- und Soldatenverweigerungsrechte und in der Ministeranklage die Mittel in der Hand, die Diplomatie zu dieser Richtung zu zwingen. Es ist ja gerade die internationale Politik, die an die Steuerkraft des Volkes die drückendsten Ansprüche stellt. In einem gesunden Parlament wird es die Regierung nicht wagen, ihre riesigen Rüstungskredite für eine Politik

zu beanspruchen. die dem Volkswillen nicht entspräche, und daher ist eine volksfremde Diplomatie neben einem starken Parlament undenkbar. Darauf allein kommt es an, nicht darauf, daß das Parlament alles selbst macht. Gerade der mögliche Einfluß des Parlamentes auf die auswärtige Politik beweist, daß der Schwerpunkt des Parlamentarismus in der Kontrolle liegt.

Deshalb darf keine Reform an den Kontrollbefugnissen des Parlamentes rütteln, ja sie muß vielmehr darauf ausgehen, diese Befugnisse zu stärken und auszubauen, wo sie noch nicht durchgesetzt sind.

---

## Sechstes Kapitel.

### Die Korruption und das parlamentarische System.

Bevor ich mich mit der Revision des parlamentarischen Geschäftskreises befasse, möchte ich noch kurz einer Frage nähertreten, die sich fast unwillkürlich aufwirft, wenn von den Fehlern des parlamentarischen Systems die Rede ist.

Es ist zu allen Zeiten sehr viel von der Korruption des Parlamentarismus die Rede gewesen. Ich vermag mir aber nicht klar darüber zu werden, warum der Parlamentarismus korrupter sein soll als der Absolutismus. Haben die unparlamentarischen Zeiten nicht etwa auch ihre Panama gehabt, haben sich in ihnen Fürsten und Staatsmänner nicht auch unter Ausnützung ihres öffentlichen Amtes aus gemeinen Geldern bereichert und mit ihrer Macht niedrigen Mißbrauch getrieben? Nein, die *chronique scandaleuse* der Korruption beginnt gewiß nicht erst bei den parlamentarischen Zeiten, nur war es unter dem Absolutismus bei dem Ausschluß aller Kontrolle und Öffentlichkeit in der Verwaltung viel leichter, die schmutzigen Korruptionsgeschichten zu vertuschen und zu verheimlichen. Die Öffentlichkeit, die selbst dem rückständigsten Parlament als unvermeidlich anhaftet und nicht ausgeschlossen werden kann, der Wettbewerb der



Parteien, die Kontrolle, welche an der Regierung jederzeit geübt werden kann, das alles trägt gewiß dazu bei, jede Korruption leichter aufzudecken und sie dadurch auch schwerer zu machen. Wenn auch die Parlamente oder richtiger gesagt manche Parlamentarier und parlamentarische Regierungen korrupt sind, so sind sie es, insofern und insoweit der Parlamentarismus noch eine Form der Herrschaft ist, weil Herrschaft und Korruption eben Geschwister sind.

Die öffentliche Meinung ist in bezug auf die parlamentarische Korruption sehr einseitig und falsch orientiert. Sie erblickt gar oft eine Korruption, wo gar keine ist, und sieht sie dort nicht, wo sie tatsächlich steckt. Im allgemeinen ist wohl die Zahl der Parlamentarier, die für sich persönlich Vorteile aus dem Mandat herauschlagen wollen, in allen Parlamenten sehr gering. Dagegen hat sich überall in den Parlamenten eine andere Korruption herausgebildet, die weder von den Abgeordneten, noch von den Wählern als solche empfunden, ja von diesen sogar als Pflicht aufgefaßt wird. Es ist dies die Intervention der Abgeordneten in persönlichen Angelegenheiten ihrer Wähler, die Befürwortung von Gesuchen bei Ministern und Behörden, die Vermittlung von Stellen und Subventionen, Urgierung von Geschäften aller Art usw. Von der Ausdehnung dieses Interventionsgeschäftes macht sich ein dem parlamentarischen Getriebe Fernestehender kaum eine Vorstellung; diese Tätigkeit verschluckt die weitaus meiste Zeit der Abgeordneten, die anderen Aufgaben gewidmet sein sollte; sie steht im striktesten Widerspruch zu dem Wortlaut und Geist der Gesetze, die das Parlament betreffen; denn nicht nur, daß der Abgeordnete, statt ein Vertreter — wenn

schon nicht des ganzen Staatsvolkes — so doch jedenfalls einer Gruppe, eines Teiles desselben zu sein, der Vertreter von rein persönlichen Angelegenheiten wird, nicht nur, daß er dadurch in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu der Regierung gerät, es bilden diese Masseninterventionen auch eine ganz ungesetzliche Beeinflussung der Verwaltung, vor der sich der Abgeordnete vor allem zu hüten hätte, weil er ja der berufene Wächter über die Reinheit und Korrektheit dieser Verwaltung ist.

Die Abgeordneten und Minister seufzen in gleichem Maße unter dem überhandnehmenden Übel der „Interventionen“. Eine wirkliche Abhilfe gibt es da aber nur, wenn das Volk selbst das Korrupte solcher Begehren erkennt und seine Abgeordneten damit verschont. Bis jetzt eifern die Wähler zwar sehr leidenschaftlich gegen die Korruption; die größten Eiferer sind aber sehr ungehalten, wenn ihnen ihr Abgeordneter nicht einen der beliebten parlamentarischen Dienstmannsdienste leistet.

Die große Masse sieht die parlamentarische Korruption eben nicht dort, wo sie wirklich ist. Ihr hat es das karge Entgelt angetan, welches der Abgeordnete für seine Tätigkeit in Ausübung des Mandates erhält. Diese Entschädigung für ein bloßes Ehrenamt, wie es das Mandat ist, wurde aber allerorten aus rein demokratischen und keineswegs aus korruptionistischen Erwägungen eingeführt. In der Kinderzeit des Parlamentarismus waren die Taggelder nicht nötig, denn die Geschäfte des Parlamentariers waren wenig zeitraubend und die Abgeordneten (Deputierten, Commons) gehörten den wohlhabendsten Klassen an, die sich die Erlangung des Mandates und der damit verknüpften Vorteile gerne noch einen großen Betrag kosten ließen.

Mit der zunehmenden Demokratisierung der Parlamente hörte das Mandat auf, ein Privileg der besitzenden und hervorragend gebildeten Klassen zu sein. Die Bauern wollten einen Bauern, die Arbeiter einen Arbeiter, die Handwerker einen Handwerker als ihren Vertreter, diese mußten oft aus großer Ferne in die Hauptstadt, wo der Sitz des Parlamentes war, reisen und daheim ihren Beruf vernachlässigen. Aber selbst der Abgeordnete, der in der Stadt zu Hause ist und den höheren erwerbenden Klassen angehört, der Arzt, Advokat oder Schriftsteller, wird bei dem zunehmenden Pflichtenkreis eines modernen Volksvertreters kaum seinen bürgerlichen Beruf mit der erforderlichen Hingebung besorgen können. Wer die fast täglichen Sitzungen des Hauses gewissenhaft besucht, in den Ausschüssen und Kommissionen arbeitet, auch nur die wichtigsten Vorlagen studiert und daneben die endlosen Interventionswünsche erfüllt, die seine Wähler an ihn stellen, der wird nur wenig oder gar nicht zur Ausübung seines bürgerlichen Berufes kommen, der doch die Grundlage seiner materiellen Existenz bildet. Will man daher nicht das Mandat zu einem Privileg der von aller Arbeit und von allen materiellen Sorgen freien Klassen machen und damit der Demokratie ins Gesicht schlagen, so bleibt wohl nichts übrig, als dem Erwählten für die Ausübung des Mandates ein Entgelt zu zahlen. Diesen Standpunkt haben sich allmählich, wenn auch vielfach widerstrebend, fast alle parlamentarischen Staaten<sup>1)</sup> eigen gemacht, und in

---

<sup>1)</sup> Ganz ohne Entschädigung arbeiten jetzt nur noch die Mitglieder der italienischen, spanischen und portugiesischen Deputiertenkammer. In England ist, soviel ich weiß, in neuester Zeit zur Entlohnung der Parlamentsmitglieder geschritten worden Taggelder



weiterer Konsequenz haben die meisten auch das Entgelt der Parlamentarier pauschaliert, damit nicht die Tätigkeit oder Untätigkeit des Parlamentes in irgend einen Zusammenhang mit dem Bezuge des Entgeltes gebracht und solcherart die Haltung einzelner und ganzer Parteien von der Rücksicht auf den Bezug der Taggelder abhängig gemacht werden könne.

Nur die ärgste Kurzsichtigkeit vermag in dieser Besoldung von Mandatsträgern an sich etwas wie Korruption zu erblicken. Die Aussicht, sich aus den Taggeldern oder Pauschalien zu bereichern, ist sehr gering, und ihretwillen würde kaum jemand einen halbwegs einträglichen Beruf vernachlässigen oder aufgeben. Dazu läuft ja der Abgeordnete Gefahr, daß, wenn er aus irgend einem Grund aufhört, Mandatar zu sein, er sich

---

beziehen die Mitglieder des österreichischen Abgeordnetenhauses (20 K für die Dauer der Tagung), des preußischen Abgeordnetenhauses (15 Mark für die Dauer der Tagung), des Schweizer Nationalrates (20 Franken für jeden Tag der Anwesenheit und 20 Franken pro Tag für jene, welche in Ausschüssen arbeiten), des norwegischen Odelsting (12 norw. Kronen = 16 österr. Kronen), der russischen Duma (10 Rubel für jeden Tag der Anwesenheit während der Session). — Pauschale beziehen: Die Mitglieder des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten von Amerika (7500 Dollars und 125 Dollars Schreibrequisitenbeitrag = 37.700 österr. Kronen pro Jahr), der französischen Deputiertenkammer (15.000 Franken pro Jahr), des ungarischen Abgeordnetenhauses (4800 K und 1600 K Quartiergeld, zusammen 6400 K), des japanischen Repräsentantenhauses (2000 Yen = 5000 österr. Kronen), der belgischen Repräsentantenkammer (4000 Franken), der niederländischen zweiten Kammer (2000 niederl. Gulden = 4000 österr. Kronen), der schwedischen zweiten Kammer (für die Dauer der viermonatigen Session 1200 schwed. Kronen = 1600 österr. Kronen und 10 schwed. Kronen für jeden Tag einer außerordentlichen Session) und des Deutschen Reichstags (3000 Mark).

in diesem seinem Beruf unwiederbringlichen Schaden zugefügt und vielleicht gar ohne Stellung und Einkommen dasteht. Aus dieser Möglichkeit entspringt für die Reinheit des Parlamentarismus sogar eine größere Gefahr, als aus der Besoldung. Die Vernachlässigung des bürgerlichen Berufes kann sehr leicht zu dem Verlangen nach einer Art Lebensversicherung oder doch Mandatsversicherung führen, das menschlich nur allzu begreiflich ist, politisch aber leicht zur ärgsten Korruption führen muß. Ich will diese Gefahr der Berufs- und Geschäftspolitiker, die ja in Frankreich besonders groß sein soll, nicht unterschätzen, aber ich möchte sie doch auch nicht gern übertreiben. Man hat es da mit einer Art von Paradoxon zu tun: Es ist selbstverständlich, daß jemand auch von dem lebe, wofür er lebt. Wer sich ganz — vielleicht aus den selbstlosesten und edelsten Absichten — der Politik und der Vertretung des Volkes widmet, der kann nicht von der Luft leben. Eine Lebensweise à la Diogenes würde heutzutage nicht berühmt, sondern nur lächerlich machen. Die Gefahr liegt nicht darin, daß es Berufspolitiker gibt, denn sonst müßte man auch die Besoldung und Ruhegenüsse der Minister, vor allem aber die Gehälter der Diplomaten und die Zivillisten und Apanagen der Staatsoberhäupter abschaffen. Dann müßte jeder öffentliche Dienst unentgeltlich sein. Aber das ist nicht nötig, denn die Gefahr liegt doch nicht so sehr in der Besoldung, als in der Person, und da muß denn doch zur Ehre der Menschen angenommen werden, daß sich nur die allerwenigsten — bewußt — verkaufen werden.

Aber es gibt eine andere Gefahr der Korruption im heutigen Parlamentarismus, die um so größer ist, als

sie den meisten Menschen, die in ihr schweben, gar nicht bewußt ist. Man verkauft sich nicht an die Regierung, um sich zu versichern, aber man verkauft sich an die Parteien, und man kann dies um so leichteren Herzens tun, als man selbst überzeugt ist, damit nur im Interesse der eigenen Wähler zu handeln, und als die Wähler wieder in einer solchen Art parlamentarischer Lebens- und Mandatsversicherung nichts erblicken, was einen Vorwurf oder Tadel verdiente. Die öffentliche Meinung ist überhaupt in bezug auf die parlamentarische Korruption sehr einseitig und falsch orientiert. Sie verurteilt auf das entschiedenste die Käuflichkeit einzelner Abgeordneter und ist unempfindlich gegen die Feilheit der Parteien. Die persönliche Bestechlichkeit und Käuflichkeit einzelner Personen ist aber weniger zu fürchten als die Korruption des Parteienlebens. Daß es in jedem Parlamente Gruppen gibt, die sich an jede Regierung zu Zwecken der Mehrheitsbildung verkaufen, korrumpiert den ganzen parlamentarischen Apparat mehr, als die Bestechlichkeit einzelner Personen jemals imstande wäre. Diese Art der Korruption ist aber bei den Umständen, unter welchen heute Kompromisse zum Zwecke der Gesetzgebung zustande kommen, ganz unvermeidlich.

Der Grund liegt in dem bereits genügend gekennzeichneten Wesen des Mehrheitsprinzipes und in der Wahllosigkeit, mit welcher das Parlament die Beantwortung aller Fragen des sozialen Lebens an sich zu reißen sucht. Ein Parlament behandelt zum Beispiel die wichtigsten Grundfragen des Rechtslebens, wie die Eherechts- oder die Schulfrage, ganz genau in derselben Weise, wie etwa die Frage des Hausierverbotes, das die letzte Dorfgemeinde viel besser im eigenen Wirkungs-



kreise beantworten könnte, oder das oben erwähnte „Ziegenbockgesetz“.

In dieser Sucht, möglichst alle Fragen des sozialen Lebens zum Gegenstande der Gesetzgebung zu machen, bekundet sich der Charakter des Parlamentes als Macht- und Herrschaftseinrichtung. Je mehr Geschäfte es hat, je mehr Interessen von seiner Entscheidung abhängen, desto mehr Macht haben die Mehrheitsparteien, desto größere Ausbeute wird ihre Herrschaft auch in materiellem Sinn abwerfen. Daher rührt auch die Eifersucht der kleinen Provinzparlamente auf die Staatsparlamente wegen des Wirkungskreises. Der Umfang des Wirkungskreises steht im geraden Verhältnisse zur Fülle der Macht. Und gerade die kleinen, die territorialen und berufsständischen Interessen sucht das Parlament in den Bereich seiner Macht zu ziehen, weil in der Ordnung und Befriedigung dieser Sonderinteressen für die Parteien das stärkste Agitationsmittel ihren Wählern gegenüber liegt. Wenn ein Abgeordneter zu seinen bäuerlichen Wählern kommt und von seiner Partei rühmen kann, sie sei mit Erfolg für die Freiheit der Meinungen und Gewissen eingetreten, wird das gewiß nur sehr mäßige Begeisterung hervorrufen; wenn er aber darauf hinweisen kann, daß seine Partei für die Erhöhung der Korn-, Milch- und Viehpreise erfolgreich eingetreten sei, kann er seiner Wiederwahl sicher sein. In einer Wählerversammlung von Handwerkern wird das Versprechen, stets die Verfassungsrechte nachdrücklich wahren zu wollen, wenig werbende Kraft besitzen, dagegen wird das Versprechen, das Gewerbegesetz im zünftlerischen Sinn „reformieren“ zu wollen, den Kandidaten und seine Partei bestens empfehlen.

In dieser Tatsache liegt nichts Überraschendes. Die Sonderinteressen sind viel stärker und werden von den Menschen, schon deshalb, weil sie Kampfinteressen sind, viel unmittelbarer empfunden als die Gemeininteressen, deren Befriedigung von den einzelnen und Gruppen stets Verzicht fordert. Die Menschen sind immer bereit, ihren Klassen-, National- oder Territorialinteressen das Gemeininteresse zu opfern. Umgekehrt begegnet jedes einzelne Sonderinteresse bei der Gesamtheit der nicht unmittelbar Interessierten der größten Gleichgültigkeit, wenn nicht offenen Gegnerschaft, und diese Stimmung wird um so unfreundlicher, je enger der Kreis ist, den ein solches Interesse erfüllt. Wenn nun ein solches Sonderinteresse zur parlamentarischen Diskussion gelangt, so kann es von vornherein auf die vollständigste, auf eine tötende Gleichgültigkeit rechnen, und wenn es sich gleichwohl durchsetzen will, so ist dies nur möglich, indem sich seine Vertreter den großen politischen Gruppen, womöglich den Mehrheitsparteien anschließen, um diesen als Preis für die Wahrung des betreffenden Interesses politische Gefolgschaft zu leisten.

Die großen, nach politischen Gesichtspunkten gerichteten Parteien sind wie die Feudalherren des Mittelalters, die schwächere wirtschaftliche Existenzen, wie die freien Bauern, in ihren Schutz nahmen, ihnen dafür aber die Freiheit und Selbständigkeit abnahmen, die eigene Herrschaft auferlegten. Die politische Partei nimmt die wirtschaftliche Forderung der kleinen Gruppe auf, macht sie zu der ihrigen, macht sie zu einer politischen Frage gegen dem, daß die kleine wirtschaftliche Fraktion ihre politische Selbständigkeit aufgibt und mit der Mehrheit stimmt. Es ist ein Handel wirtschaftlicher

gegen politische Interessen. Regierung und Mehrheit machen dasselbe Geschäft, Zugeständnisse an Einzelinteressen auf Kosten des Gemeininteresses, um möglichst viele Gruppen auf die eine Seite des Hauses zu bringen. Derselbe Schacher wird in national gemischten Staaten mit den nationalen Interessen getrieben. Um eine gewissen nationalen Ansprüchen günstige Mehrheit herzustellen, werden von den Parteien alle politischen Überzeugungen, alle Rechte, die zur Wahrung des Gemeininteresses geschaffen wurden oder geschaffen werden sollten, bedenkenlos geopfert. Wir haben in Österreich gesehen, wie die Tschechen, die auf freiheitliche Programme gewählt worden waren und sich auf das Erbe des Hus so viel zugute tun, durch Jahrzehnte jede reaktionäre Regierung unterstützten, und ein förmliches Verdienst in der Zerstörung der Verfassungsrechte sahen, um die Deutschen niederzuringen; und jetzt wieder verbünden sich die Deutschen mit den Klerikalen und legen ihr eigenes Verfassungswerk in Trümmer, um die Slawen an die Wand zu drücken, vor allem aber um selbst an der Macht, das heißt doch wohl am Genusse zu bleiben.

So hat sich das Parlament zu einem *luogo di traffico* ausgebildet, auf dem nationale und wirtschaftliche Zugeständnisse gegen politische Grundsätze geschachert werden. Wer diese Korruption, die schwerer wiegt als die Bestechlichkeit einzelner, beseitigen will, der muß für die Ausschaltung aller Tausch- und Schacherobjekte eintreten, die jetzt im Parlamente gegen Freiheit und Recht gehandelt werden. Und damit sind wir wieder bei der Kritik des parlamentarischen Wirkungskreises angelangt, von der aus wir diesen kleinen Abweg gemacht haben.

---



## Siebentes Kapitel.

### Die parlamentarische Legislative.

Wenn eine Revision des parlamentarischen Geschäftskreises notwendig ist und stattfinden soll, so kann sich diese nur auf die Ausschaltung aller administrativen und judiziellen Funktionen, wo solche noch vorhanden, und dann vorwiegend auf eine vernünftige Einschränkung der legislatorischen Arbeiten beziehen.

Wir halten den Anarchismus, der sich gegen die Gesetzgebung als solche wendet, für eine Utopie. Bei dem Stand, in welchem sich die Gesellschaft auch der fortgeschrittensten Völker heute befindet und für eine unberechenbare Zeitdauer noch befinden wird, ist die gesetzliche Regelung gewisser sozialer Verhältnisse unerläßlich, und das natürliche Organ für die Gesetzgebung ist eben das Parlament. Das Problem liegt einzig darin, zu sagen, wo die Grenzen dieser gesetzgebenden Gewalt gezogen werden sollen.

So erschreckend der Gedanke einer solchen Einschränkung für gewisse Leute auch sein mag, so revolutionär er scheinen mag, so ist er dennoch nicht so ganz neu. In bezug auf die nationale Frage ist man in Österreich, dem klassischen Lande des Nationalitätenkampfes, schon heute vielfach zur Einsicht gekommen, daß diese Frage dem Einflußkreise des Parlamentes durch Gewährung der vollen nationalen Autonomie entrückt

werden müsse, um einerseits Frieden und Freiheit in das Völkerleben zu bringen, andererseits eine klare Scheidung der Parlamentsparteien nach politischen Gesichtspunkten möglich, und so die Wahrung der Gemeininteressen von den nationalen Rücksichten und Begehrlichkeiten unabhängig zu machen. Die gesetzliche Festlegung der nationalen Autonomie ist allerdings auch in Österreich noch ein frommer Wunsch, und bis zu dessen Erfüllung ist wohl noch ein sehr weiter Weg. Eines ist aber doch auch in Österreich bereits erreicht und wenigstens in der Praxis strenge eingehalten: die Regelung nationaler Streitfragen durch einfache parlamentarische Mehrheitsbeschlüsse ist bei uns abgeschlossen. Es gilt als ein praktischer Grundsatz, daß sich die Nationen untereinander zu verständigen haben, und daß in nationalen Fragen nichts auf Betreiben der einen Seite — und wäre diese auch im Bunde der Mehrheit — verfügt werden dürfe, ohne daß die Zustimmung der anderen Seite eingeholt worden wäre. Auf diese Weise ist das ganze Gebiet der nationalen Gesetzgebung eigentlich schon von der parlamentarischen Majorität unabhängig gemacht, und das Parlament kommt in diesen Fragen nur noch als ein deklaratives Organ für die Kodifizierung fertiger außerparlamentarischer Kompromisse in Betracht. Die gesetzliche Durchführung der nationalen Autonomie würde aber die vollständige Ausschaltung der nationalen Fragen aus dem Wirkungskreise des Parlamentes, die Ausscheidung des nationalen Tauschobjektes und das Ende jener furchtbaren Krisen und entsetzlichen Korruptionen bedeuten, die unseren Reichsrat bis jetzt nie zur Höhe eines wirklichen Parlamentes sich erheben ließen.

Man lächelt oft über die Schwäche des österreichischen Reichsrates oder ist kleinmütig und verzagt, weil er sich aus seiner Zerrissenheit nie zu männlicher Einmütigkeit gegen seine Feinde aufzurichten vermag. Ich glaube, gar viel besser als das österreichische Parlament sind auch die Vertretungskörper anderer Staaten nicht. Um was es aber wirklich schlechter ist als andere Parlamente, um das liegt aber auch die Frage einer parlamentarischen Gemeinarbeit bei uns schwerer als anderwärts. Das Parlament ist ein Organ für die Kooperation der Völker, dieser Kooperation muß aber eine vollständige Einigung über die Art ihres Zusammenlebens vorausgehen. Das ist in Österreich versäumt worden; man hat erst den Parlamentarismus geschaffen und diesem dann zugemutet, daß er die nationale Frage lösen, d. h. jenen *modus vivendi*, also seine eigene Voraussetzung schaffen solle. In anderen Staaten mit einem einheitlichen Staatsvolke war das nicht notwendig; in Österreich wäre es unerläßlich gewesen, denn hier liegen die Dinge ungleich anders und schwieriger. Der Absolutismus brauchte eine solche nationale Ordnung nicht, weil er nicht auf der freien Kooperation, sondern auf der Herrschaft beruhte. Der Parlamentarismus kann aber nie zur Wahrheit werden, ehe die nationalen Streitfragen von der Gesetzgebung ein für allemal ausgeschaltet sind. Das beweist nur, daß die parlamentarische Schablone nicht einfach unter allen Umständen anwendbar ist. Die nationale Frage ist eben im modernen Staat einer herrschaftlichen Lösung unzugänglich und das Majoritätsprinzip für sie einfach nicht anwendbar. Für diese Lösung müssen ganz neue Formen geschaffen werden, und die Kämpfe, die wir in Österreich führen,



sind nicht die Todeszuckungen eines untergehenden und zerfallenden Organismus, sondern die Geburtswehen neuer politischer Formen, die Kämpfe um das Werden eines neuen Parlamentarismus, der die Demokratie zur Erfüllung bringen soll. Diese Kämpfe führen wir in Österreich nicht bloß für uns, sondern für alle Welt, denn die Lösung des nationalen Problems und die Schaffung parlamentarischer Formen, die vom nationalen Streit unbeeinflusst sind, wird und muß vorbildlich für die Regelung aller anderen Angelegenheiten sein, die sich durch die bloße parlamentarische Abstimmerei durch die Gewalt der Mehrheit nun einmal nicht schlichten lassen.

Denn nicht bloß die nationalen Tausch- und Schacherobjekte müssen der Gesetzgebung entrückt werden. Die vollständige Reinigung des Parlamentes kann nur erfolgen, wenn diesem die Gesetzgebung über alle Fragen entrückt wird, die nicht gemeinstaatliche und allgemeine bürgerliche Angelegenheiten betreffen, sondern einfach durch den Kampf der privaten oder territorialen Interessen untereinander aufgeworfen werden, oder die Regelung ganz besonderer Wirtschaftsformen betreffen. Der wirtschaftliche und der Klassenkampf kann gewiß ebenso wie der nationale Kampf nur durch die weitestgehende Autonomie, niemals aber durch Eingriffe der Gesetzgebung geführt und geschlichtet werden. Dasselbe gilt von allen anderen Sonderinteressen. Ausschaltung aller territorialen Fragen durch Erweiterung der territorialen Autonomie, Ausschaltung der konfessionellen Streitigkeiten durch reinliche Trennung von Kirche und Staat und Gewährung der vollständigsten kirchlichen Autonomie usw. würde schon das eigentliche

Arbeitsgebiet des Parlamentes einigermaßen bereinigen und manches Schacherobjekt aus dem Wege räumen.

Was nach dieser Amputation dem Parlamente als Objekt der Gesetzgebung noch übrig bliebe, wäre nicht gerade wenig. Es blieben seiner Kompetenz immer noch ausschließlich vorbehalten:

1. Alle Verfassungsgesetze im allgemeinsten Sinne, d. h. alle Rechtsordnungen und Rechtsregeln, welche die öffentlichen Rechte und Pflichten, die Ordnung und Grenzen der öffentlichen Gewalten, das Verhältnis der Nationen zueinander, das der Kirchen zum Staate, der Armee zur Bürgerschaft, die Machtgrenzen der autonomen Kreise festsetzen, insbesondere also in monarchischen Staaten das Gesetz über die Rechte der Krone, ferner die Gesetze über Form, Befugnisse und Zusammensetzung der Vertretungskörper, das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit, die sogenannten Grundrechte, die allgemeinen Bestimmungen über die Wehrpflicht, das Vereins-, Versammlungs- und Preßgesetz, das Schulgesetz, das Gesetz über die Geschworenengerichte und die Unverantwortlichkeit der Richter usw.

2. Alle organisatorischen Gesetze, welche die Formen anordnen, nach welchen die Gewalten und Behörden funktionieren, also insbesondere die Militärgesetze, soweit sie nicht Verfassungsrecht bilden, die Gesetze über die politische Verwaltung, über die Einrichtung der Gerichtshöfe und über die Form der Rechtspflege (Prozeßordnung), die Gesetze, die sich auf die Tätigkeit der autonomen Kreise beziehen und alle Gesetze, welche die Übernahme und Verwaltung privatrechtlicher Unternehmungen seitens des Staates betreffen,

3. Die Strafgesetze, und zwar mit Einschluß der militärischen Strafgesetze.

4. Alle jene Gesetze, welche die allgemeine Ordnung des Verkehrs-, Bildungs-, Sanitäts- und öffentlichen Fürsorgewesens feststellen, sowie jene Bestimmungen des Privatrechtes, welche die allgemeine Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Lebens überhaupt bilden (bürgerliches Recht).

5. Alle Finanzgesetze, und zwar das Finanzgesetz im engeren Sinne, das die Regierung zur budgetmäßigen Führung und Deckung des Staatshaushaltes ermächtigt, alle Steuer- und Gebührengesetze, die sich auf allgemeine Staatsabgaben beziehen, ferner Gesetze, die die Regierung zur Durchführung von Kreditoperationen ermächtigen.

6. Internationale Gesetze, d. h. solche Gesetze, die entweder nur auf Grund politischer oder wirtschaftlicher Abmachungen mit fremden Staaten zustande kommen (politische Staatsverträge, Handelsverträge, Münzunionen, Auslieferungsverträge usw.) oder bei vollständiger Aufrechterhaltung der staatlichen Autonomie doch die Unifizierung gewisser Rechtsgebiete für mehrere Staaten anstreben, z. B. des Wechselrechtes, des Urheberrechtes usw.

Diese Aufzählung soll keineswegs juristisch muster-gültig sein. Der Wirkungskreis des Reichsparlamentes müßte aber jedenfalls durch eine klare Enumeration nach der angegebenen Richtung begrenzt werden.

Durch eine solche Begrenzung der parlamentarischen Legislative würde nicht nur der parlamentarische Schacher und die Korruption beseitigt werden — denn politische Grundsätze lassen sich nicht wieder gegen



politische Grundsätze verhandeln —, es würde auch der Charakter der Parlamente als Herrschaftsinstitute verschwinden. Die Parteien dieses gesetzgebenden Körpers könnten sich nur noch nach großen politischen Gesichtspunkten rallieren, weil die heute so störende Interferenz nationaler oder wirtschaftlicher Unterströmungen beseitigt wäre. Es müßte eine neue Synthese des Parteiens Lebens eintreten, soweit es sich um politische Fragen handelt, weil die kleinen Parteien, die Zwergparteien, die nur persönlichem Zwecke dienen und nicht aus der Differenzierung der Interessen entspringen, ihren Kaufpreis verlieren würden und zur Ohnmacht verurteilt wären. Das Ideal einer reinen Scheidung der Parteien in Schwarz und Rot (*rouge et noir*) nach zwei Weltanschauungen wäre erreicht. Der Volkswille, soweit er sich auf die allgemeine Gestaltung der Gesellschaft bezieht, käme klar und unverwischt zum Ausdruck. Unter solchen Verhältnissen würde selbst das Mehrheitsprinzip viel von seiner Ungerechtigkeit einbüßen und die Obstruktion ihre Schrecken verlieren, weil sie nicht mehr das wirtschaftliche Leben, sondern nur die Gesetzgebungsmaschine zum Stillstande brächte. Im übrigen würde auch dann noch die Gesetzgebung ein Werk des Kompromisses sein. Sollte bei unüberwindlichen Gegensätzen die Gesetzgebungsmaschine nicht ganz obstruiert werden, dann müßte eben ein Mittelweg zwischen beiden Gruppen gesucht werden; aber dieses Kompromiß wäre dann immer die Resultierende zweier einander rein gegenüberstehenden Kräfte, unbeeinflusst durch Rücksichten fremder Art. Es wäre ein Kompromiß, wie ihn die Gerechtigkeit fordert, und nicht ein Kompromiß, der auf Korruption und Herrschaft aufgebaut ist.

Aber auch in diesem reformierten Gesetzgebungskörper müßte noch ein Unterschied zwischen Gesetz und Gesetz gemacht werden. Es ginge auch dann noch nicht an, alle Fragen der Gesetzgebung auf ein und dieselbe Weise zu beantworten.

Auf den ersten Blick heben sich die Verfassungsgesetze von allen übrigen ab. Sie haben die allgemeinste Geltung, die höchste soziale Bedeutung, sie sollen auch eine größere Dauer besitzen als alle anderen Gesetze. Sie bilden den Sockel des gesamten öffentlichen Lebens, auf dem sich erst die übrige Gesetzgebung aufbaut, der darum auch so viel als möglich über die Brandung des Parteikampfes hinausragen soll. Die Verfassungsgesetze müssen der auf freiem Übereinkommen beruhende *contrat social* der zur staatlichen Kooperation berufenen Völker und Klassen sein. Oktroyierte Verfassungen gibt es nicht, diese bleiben immer ein Stück Papier, das in den Augen des Volkes ebensowenig Wert besitzt als in denen des Spenders. Oktroyiert ist aber eine Verfassung nicht nur, wenn sie von einem Monarchen ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft gegeben wird, oktroyiert ist sie auch, wenn sie von einem Parlamente mit Hilfe des Mehrheitsprinzips dem vielleicht größeren, aber jedenfalls einem namhaften Teil des Volkes aufgezwängt und aufgedrängt wird.

Der Gedanke, daß Verfassungsgesetze anders zu behandeln seien als die übrigen Gesetze, ist nicht neu. In den Vereinigten Staaten von Amerika steht das Recht der Verfassungsänderung nicht dem Kongresse, sondern einem eigens hierzu einzuberufenden Konvente zu. Ähnlicherweise war früher in einzelnen Schweizer Kantonen das Recht der Verfassungsänderung dem Großen Rate

entzogen und einem eigenen Verfassungsrath zugewiesen. Die französische Revolution anerkannte die Eigenartigkeit des Verfassungswerkes dadurch, daß sich die konstituierende Versammlung, nachdem sie ihr Werk vollendet hatte, auflöste und die Wiederwahl der Mitglieder ausschloß. Der gleiche Gedanke lag der Kremsierer Verfassung — überhaupt ein Muster- und Meisterwerk der Gesetzgebung — zu Grunde, insofern jede von dem Haus ausgesprochene Absicht einer Verfassungsänderung eine Frage an das Volk nötig machte. Die §§ 158 und 159 bestimmten: „Die gesetzgebende Gewalt hat das Recht, zu erklären, daß irgend eine Bestimmung dieser Konstitution der Revision bedürfe. Eine solche Erklärung hat die Auflösung des Reichstages und die unverzügliche Einberufung eines neuen unmittelbar zur Folge. Der neue Reichstag beschließt sodann über die der Revision unterzogenen Punkte.“ Vergleichbar diesem vorhergehenden Appell an das Volk in Verfassungsfragen ist das heute in der Schweiz geltende System von Initiative und Referendum.

Aus diesen Tatsachen läßt sich ersehen, daß der Gedanke, in der Behandlung von Verfassungsfragen und in der anderer gesetzgeberischer Agenden einen wesentlichen Unterschied zu machen, keineswegs neu ist, sondern in einer stattlichen Reihe von Verfassungen anerkannt ist oder doch war. Jedenfalls anerkennen aber alle Verfassungen, daß diese wichtigsten Grundprinzipien des öffentlichen Lebens den Zufälligkeiten und dem Wechsel der ersten besten Majorität entrückt und an eine qualifizierte Behandlung verwiesen werden sollen. Freilich mit der bloßen Zweidrittelmehrheit, mit der sich unsere Verfassungen begnügen, ist aus den



Gründen, die wir oben angegeben haben, nichts getan. Dagegen erachte ich die Schaffung eines eigenen Körpers für Verfassungsfragen nach Art des amerikanischen Konventes für überflüssig. Das von allen nationalen, konfessionellen, wirtschaftlichen und territorialen Schacherobjekten gereinigte Haus kann und muß zur Lösung der Verfassungsfragen berufen sein. Dagegen erscheint die oben zitierte Bestimmung der Kremsierer Verfassung — auf die wir Österreicher immer wieder zurückkommen sollten -- insoferne annehmbar, als der Beschluß einer Verfassungsrevision die Auflösung und Neuwahl der Kammer zur Folge haben müßte, um festzustellen, ob auch das Volk die Revision wünscht, und nach welcher Richtung es diese Revision durchgeführt wünscht.

Aber auch die auf das Schlagwort der Revision hin neugewählte Kammer, sowie die konstituierende Versammlung, welche die Verfassung zum ersten Male beraten würde, soll über Verfassungsfragen nicht einfach mit einer Zweidrittelmehrheit beschließen. Es soll nach der ersten Lesung, bei welcher Zusatz- und Verbesserungsanträge gestellt werden können, der Entwurf ohne Abstimmung der Kommissionsberatung übergeben werden. Diese Kommissionsberatung sollte aber wie in England das Budget von dem gesamten, als Verfassungsausschuß auftretenden Hause geführt werden. Bei diesen Verhandlungen soll dahin gestrebt werden, daß eine möglichst vollständige Einigung aller Ansichten erfolge, so daß der Entwurf, wenn er innerhalb einer bestimmten nicht zu überschreitenden Frist vor das Plenum zur zweiten Lesung kommt, nicht bloß einer Zweidrittelmehrheit, sondern einer viel größeren, sagen wir beispiels-

weise einer Fünfsechstelmehrheit, sicher sein kann. Konnte diese Einigung nicht erzielt werden, und ist zwar mehr als die Zweidrittelmajorität, aber doch nicht die geforderte Fünfsechstelmehrheit für den Entwurf, dann soll man neuerlich an das Volk appellieren und die Angelegenheit durch die Urabstimmung der Wähler entscheiden lassen. Daß die Abgeordneten die Lösung der Frage nicht ad calendas graecas verschieben, ließe sich dadurch verhindern, daß dieses Haus vor Erledigung der betreffenden Verfassungsfrage eine andere Tagesordnung nicht in Angriff nehmen dürfte, daß es also für die Zwischenzeit rein konstituierend wäre.

Durch diesen Vorgang würde verhindert werden, daß in den vitalen Fragen des sozialen Lebens eine Partei, Klasse oder Nation von einer anderen, vielleicht nicht einmal größeren, aber nur skrupelloseren, durch den Ankauf einiger weniger Stimmen, durch ein bloßes Tauschgeschäft majorisiert und an die Wand gedrückt werde. Die ehrlichen Makler des parlamentarischen Marktes würden brotlos werden, was aber kein Schade wäre, dafür aber würde die Einigung der wichtigsten Gruppen der Gesellschaft zur Notwendigkeit werden. Die Parteienzersplitterung auf rein politischem Gebiete, die meist nur der persönlichen Ambition und Spekulation (und nicht wie bei den wirtschaftlichen Parteien der sozialen Differenzierung) ihren Ursprung verdankt, würde aufhören. Die großen Gesichtspunkte, die man heute so schmerzlich im politischen Leben vermißt, würden sich unmittelbar gegenüberreten und müßten sich notgedrungen einigen, um überhaupt zu einem Resultate zu gelangen. Der Obstruktionslust kleiner Gruppen würde dadurch der Riegel vorgeschoben sein,

daß sie bei einem Plebiszite voraussichtlich viel übler mit ihren Ansprüchen abschneiden würden, als bei einem auf teilweisem Verzichten begründeten Kompromiß. Die Massenhaftigkeit der gelieferten Gesetzgebungsware würde freilich sehr beträchtlich abnehmen, ja die Gesetzgeber würden ohne Aussicht auf wirtschaftliche Kompensationen vielleicht sogar die Lust am Gesetzmachen verlieren, aber daß eben das ein großes Unglück wäre, wird niemand ernstlich behaupten. Das Parlament würde dafür der Kleinlichkeit und Korruption entrissen, es würde auf die großen Fragen des sozialen Lebens gedrängt und beschränkt, und zu einem wachsamem Aufseher über die Verwaltung, zu einem tüchtigen Organe der Solidarität und Autonomie gemacht werden, zu dem, was sein eigentlicher Beruf ist.

Ich bin natürlich nicht Optimist genug, um nicht vorauszusehen, daß meine Ansichten und Vorschläge wenigstens vorläufig, und ganz besonders von den Parlamentariern selbst als eine himmelblaue Utopie abgelehnt werden würden. Natürlich, wenn man über Tierschutz Rat sucht, darf man ihn nicht bei den Fleischhauern holen. Man wird mir eine ganze Menge Einwände machen, die ich schon voraussehe, und deshalb gleich hierhersetze:

Vor allem wird man mich belehren, daß es einen Unterschied zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen nicht gebe, da beide nur der verschiedene Ausdruck für ein und dieselbe Sache seien, daß die wirtschaftliche Gesetzgebung aus dem Rahmen des Parlamentes ausscheiden so viel bedeute, wie zum alten Manchesterstandpunkte zurückkehren, den Schwachen dem Stärkeren aufopfern, daß in dem Kampfe der Inter-



essen allein der Ausgleich derselben, das Ziel aller Staatskunst liege, und was es dergleichen Redensarten mehr gibt.

Was den letzten Einwand betrifft, so habe ich ihn durch die vorangegangenen Ausführungen über die Natur des wahren und allein zulässigen Kompromisses bereits hinreichend entkräftet.

Daß die wirtschaftlichen und politischen Interessen eines Volkes oder einer staatlich organisierten Gesellschaft in letzter Zurückführung ein und dasselbe sind, wird nicht bezweifelt. Aber eben daraus folgt, daß sie in jeder anderen Instanz nicht ein und dasselbe sind, d. h. daß im besonderen Falle politische und wirtschaftliche Fragen nicht zusammenfallen müssen. Es ist eine Sozialphilosophie von höchst fragwürdiger Güte, zwei Dinge genetisch auf eine und dieselbe Wurzel zurückzuführen und sie dann praktisch gleichzusetzen. Sprache und Vernunft sind entwicklungstheoretisch auch nicht von einander zu trennen; deswegen wird es aber keinem vernünftigen Menschen einfallen, Sprechen und Denken für ein und dasselbe, oder gar das eine oder das andere für überflüssig zu erklären. Die wirtschaftlichen Verhältnisse bilden die materielle, die politischen Einrichtungen die formelle Seite des sozialen Lebens. Trotzdem tritt keineswegs immer der innere Zusammenhang beider Kreise in das Bewußtsein des einzelnen wie der Massen, und noch weniger sind beide umfangsgleich und konzentrisch. Da sich vielmehr die wirtschaftlichen Verhältnisse in beständigem Fluß befinden, die politischen Einrichtungen aber schon deshalb, weil sie eben Einrichtungen sind, eine viel größere Beharrlichkeit besitzen, tritt meistens eine große Inkongruenz zwischen Wirt-

schaftsformen und politischen Formen ein. Diese Inkongruenz ist geradezu die unerläßliche Voraussetzung der sogenannten Katastrophentheorie.

Die politische Form ist etwas Sekundäres, sie ist die soziale Sanktion der vorhandenen Wirtschaftsform. Die Politik rechnet mit den gegebenen wirtschaftlichen und politischen Tatsachen, wie mit etwas Feststehendem und muß dies tun, weil sie sonst überhaupt von Gesetzen absehen müßte, die immer *sub specie aeternitatis* gemacht werden. Es gibt sogar Gesetze, wie die Strafgesetze, bei welchen die wirtschaftliche Ordnung als Grundlage kaum mehr zu erkennen ist. Solche Gesetze sind natürlich von einer großen Dauerhaftigkeit. Die Formen des eigentlichen wirtschaftlichen Lebens sind dagegen in ewigem Fluß. Die wirtschaftliche Gesetzgebung kann nur im Hinblick auf einen beweglichen Gegenstand und auf eine unendlich differenzierte Vielheit sich betätigen. Sie handelt nicht *sub specie aeternitatis*, sondern angesichts des nackten Lebens, das sich ewig verändert und wandelt. Die wirtschaftlichen Formen sind der spezialisierteste, die politischen der allgemeinste Ausdruck des sozialen Lebens, die Wirtschaft beruht überall auf Sonderinteressen (und würde auch in der sozialisierten Gesellschaft auf dem Sonderinteresse kollektiver Einheiten beruhen), die Politik hat es immer nur mit dem Gemeinsamen, dem Allgemeinen zu tun. Für die Praxis handelt es sich hier um zwei grundverschiedene Welten, und es ist unrecht, über beide Dinge durch dieselben Parlamentsmehrheiten und nach denselben Methoden entscheiden zu lassen. Wenn es sich aber herausstellt, daß durch die Verquickung beider Aufgaben obendrein das Parlament korrumpiert, zu

einem luogo di traffico und zu einem Werkzeug der Parteienoligarchie gemacht wird, dann gibt es nur einen Ausweg: die rein wirtschaftlichen Fragen der Gesetzgebung durch das Parlament entziehen.

Es erhebt sich aber nun der Einwand, daß man ja dann zum verhaßten laissez faire des abgetanen Manchesterliberalismus zurückkäme und über diesen hinaus, da ja auch dieser auf eine gesetzliche Regelung des Wirtschaftslebens nicht verzichtete, zum wirtschaftlichen Anarchismus. Auf diesen Einwand möchte ich in einem eigenen Abschnitt antworten.

---



## Achtes Kapitel.

### Die zweite Kammer.

Es ist vielleicht geradezu ein Abenteuer, in einer Zeit, da der Staats- und Kommunalsozialismus in allen kontinentalen Ländern und selbst in England ein Stück Staatsraison geworden ist, den Wert einer gesetzlichen Regelung des Wirtschaftslebens in Zweifel zu ziehen und dies obendrein so nebenher in einem Buche zu tun, das einem ganz anderen Gegenstande gewidmet ist. Ich würde es kaum wagen, dies zu tun, wenn nicht zufällig eine der letzten Tagungen des Vereines für Sozialpolitik gezeigt hätte, daß selbst in diesem Kreise begeistertster Anhänger des Staats- und Kommunalsozialismus sich sehr ernste Zweifel über den praktischen Erfolg dieser Theorien erhoben hätten. Es wurden da ganz gewichtige Stimmen vernommen, welche ihr Bedauern darüber aussprachen, daß durch den Staatssozialismus vielfach ein sozialer Fiskalismus geschaffen wurde, daß durch ihn zwar nicht die gehofften wirtschaftlichen Segnungen gezeitigt, wohl aber die politische Bindung zahlloser Existenzen, die bedauerlichsten Erscheinungen politischer Unfreiheit hervorgerufen wurden.

Was den Sozialpolitikern jetzt aufgeht, wurde schon vor Jahren gegen die staatssozialistischen Lehren und Neigungen als ernste Warnung ins Feld geführt: je

größer die ständigen, von dem Parlamentswillen ganz unabhängigen Einkünfte einer Regierung aus öffentlichen Monopolen und Staatsbetrieben sind, desto unabhängiger wird die Regierung von dem Parlamente, desto illusorischer wird das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments, desto größer wird die Zahl der vom Staate unmittelbar wirtschaftlich abhängigen Personen, desto geringer die politische Freiheit und Unabhängigkeit. Die Regierungen haben deshalb sehr eifrig die staatssozialistischen Theorien sich zu eigen gemacht, aber keineswegs aus jenen sozialökonomischen Erwägungen, die die große Hoffnung der Professoren bildeten. Es war auch ganz unverantwortlich naiv, zu erwarten, daß die staatliche Monopolisierung gewisser Betriebe einen anderen Effekt haben könne, als jedes andere Monopol. Der Staat kann bei der heutigen Wirtschaftsordnung seine Betriebe von gar keinen anderen Gesichtspunkten aus führen als von kapitalistischen. Eine möglichst hohe Profitrate aus dem Konsumenten herauszupressen und das neugewonnene Kapital wieder in Macht umzusetzen, ist das letzte Ziel hier wie dort. Die sozialpolitischen Rücksichten spielen bei öffentlichen Betrieben eine ebenso geringe Rolle wie bei privaten. Die Preise der in solchen öffentlichen Betrieben erzeugten Produkte sind nicht gesunken, die Arbeitslöhne nicht gestiegen, der Staat als Unternehmer wirkt den Preiskartellen nicht entgegen, er stellt sich durch seine Zoll- und Tarifpolitik vielfach sogar in den Dienst dieser Ausbeuter des Volkswohlstandes, und wo er einen Produktionszweig monopolisiert, wird er selbst der rücksichtsloseste Ausbeuter, weil er ohne Kontrolle und ohne Konkurrenz ist. Ein Weg zur Sozialisierung der Produktion ist der Staatssozialismus

nicht und die ganze Gesetzgebung, die seit Jahrzehnten seine Verwirklichung angestrebt hat, darf als vergebend, wenn nicht als gerade schädlich bezeichnet werden.

Aber auch jene Gesetzgebung, die vorgeblich oder ehrlich darauf ausging, den Wohlstand einzelner Klassen und Produktionskreise zu sichern oder zu heben, ist vollständig gescheitert. Wie hielt nicht durch Jahrzehnte die sogenannte Mittelstandspolitik alle Staaten in Atem, welch verhängnisvolles Schacherobjekt wurde nicht der Bauern- und Handwerkerschutz, wie viel Schuld an dem politischen Rückgang der letzten Jahrzehnte in allen Staaten trifft nicht diese unselige Wirtschaftspolitik, und welches ist der wirtschaftliche Effekt der einschlägigen fast unübersehbaren Gesetzmacherei? Hat sie den Zersetzungsprozeß, dem der kleine Gewerbebestand ausgesetzt ist, aufgehalten? Kann irgend ein Gesetz einen derartigen Prozeß, wenn er wirklich besteht, aufhalten? Wenn man nicht mit der Handwerkerfreundlichkeit politische Parteigeschäfte hätte machen können, kein ernster Politiker hätte jemals an eine solche Möglichkeit geglaubt. In Österreich erleben wir seit zwei Dezennien fast in jedem Jahr eine neue „Reform“ der Gewerbeordnung, und das Handwerk geht angesichts aller dieser Reformen unaufhaltsam bergab. Das hindert aber die Parteien nicht, sich immer wieder aufs neue mit tiefem Ernst an die weitere Reform dieses gesetzlichen Ungeheuers zu setzen. Man hat in Österreich, angeblich zum Schutze des Bauernstandes, ein sogenanntes „Höferecht“ vor mehr als zwanzig Jahren geschaffen; bis zum heutigen Tag ist es in keinem einzigen Lande durchgeführt worden. Und was von der Gewerbegesetzgebung und der Mittelstandspolitik im allgemeinen



gilt, das gilt auch von der erdrückend großen Mehrheit anderer wirtschaftlicher Gesetze. Zahlreiche Staaten haben Wuchergesetze, Gesetze gegen den Zwischenhandel, den unlauteren Wettbewerb, gegen die Güterschlächterei und Grundspekulation, die Kartelle usw. erlassen. Jahrein, jahraus mühen sich die Parlamente mit solchen Arbeiten ab und verschachern für solche Linsengerichte den letzten Rest ihrer politischen Überzeugungen. Und was kommt dabei heraus? Ist der Wucher, die Güterschlächterei, die Grundspekulation, der parasitäre Zwischenhandel, der unlautere Wettbewerb, das Kartellunwesen durch eines dieser Gesetze ausgerottet oder auch nur weniger fühlbar geworden? Das ganze Gegenteil ist der Fall. Wie kann man auch denken, daß der gesetzgebende Wille einer auf die heutige Wirtschaftsordnung eingeschworenen Majorität die Grundlagen dieser Wirtschaftsordnung, den Wucher, den Zwischenhandel, den unlauteren Wettbewerb, das unearned increment abschaffen wolle und könne. Neunundneunzig von hundert wirtschaftlichen Gesetzen, die von den Parlamenten mühselig zusammengestoppelt werden, sind ein vergeblicher Schlag ins Wasser, demagogische Spiegelfechtereie oder gar der Ruin derjenigen, die gesetzlich geschützt werden sollen.

Man wird aber auf den großen Segen hinweisen, den die eigentlich soziale Gesetzgebung, die Arbeiterschutz- und Fabrikgesetzgebung, die Schaffung sozialer Versicherungsanstalten für den vierten Stand gebracht haben. Diese Schöpfungen sind ja der Ruhmestitel der modernen Parlamente, und sie sind die Brücke, auf welcher auch die Sozialdemokratie zum parlamentarischen System übergegangen ist. Wir werden auch gewiß

nicht leugnen, daß in der Arbeiterschutz- und Fabrikgesetzgebung ein großer sozialer und nicht zuletzt ein wirklich sozialem Fortschritt gegenüber den ehemals den Parlamentarismus ganz beherrschenden liberalen Anschauungen liegt. Es ist aber damit doch noch immer nicht gesagt, daß die parlamentarische Gesetzgebung allein diesen Fortschritt bewirken konnte und daß er auf andere Weise nicht auch hätte gemacht werden können. Es ist vielmehr sicher, daß gerade bei diesen Vorkehrungen gegen die Ausbeutung des arbeitenden Proletariats durch den kapitalistischen Unternehmer die Praxis alles, das Gesetz gar nichts bedeutet. Wenn man in Betracht zieht, wie durch die Fortschritte der Technik gerade auf diesem Gebiete täglich eine Fülle neuer, niemals erwarteter, und in den Gesetzen kaum vorherzusehender Möglichkeiten hervorschießt, wird man zugeben, daß sich die Arbeiterschutzgesetzgebung entweder in beständigem Fluß befinden muß, um nicht hinter dem Leben zurückzubleiben, oder daß sie sich auf ganz allgemeine Feststellungen beschränken und die Anwendung im besonderen Falle der Exekutive und der Kontrolle überlassen muß. In der Tat ist das Gewerbe- und Fabrikinspektorat viel wichtiger als das Arbeiterschutzgesetz. Es gibt in allen Staaten Gesetze, welche sehr genaue und strenge Vorschriften für die Sicherheit des Kohlenwerkbetriebes enthalten. Wir haben aber auch bei großen Bergwerkskatastrophen gesehen, daß Luft- und Ventilationsschächte, die auf den der Behörde vorgelegten Plänen verzeichnet waren, in Wirklichkeit gar nicht existierten. Es kommt hier wie beim Parlamentarismus selbst alles auf die Kontrolle an und nur sehr wenig auf das Gesetz. Ein unabhängiger und gewissen-

hafter Inspektor wird neu geschaffene Gefahren auch dann zu verhüten wissen, wenn die bestehenden Gesetze dazu keine ausdrückliche Handhabe bieten. Ein Gewerbeinspektorat, das nichts als ein bureaukratisches Werkzeug einer Regierung ist, die selbst wieder den großkapitalistischen Interessen untertan ist, wird auch bei den besten Gesetzen nichts ausrichten. Es kommt eben in dieser Sache alles auf die Praxis und auf die Kontrolle an. Ein scharf kontrollierendes Parlament und ein wirklich unabhängiges, nicht bureaukratisch, sondern aus den autonomen Wirtschaftsorganisationen herausgewachsenes Gewerbeinspektorat, dazu noch einen wieder durch die autonomen Organisationen berufenen Industrie- und Arbeitsbeirat vorausgesetzt, könnte man die gesamte Arbeiterschutz- und Fabrikgesetzgebung beruhigt der Verordnungsgewalt der Verwaltungsorgane überlassen.

Auch das Paradeferd der Sozialpolitiker, Staatssozialisten und Sozialdemokraten, das soziale Versicherungswesen bedarf durchaus nicht gerade eines gesetzgeberischen Schöpfungsaktes. Durch Selbsthilfe und Gegenseitigkeit der großen Berufsorganisationen wäre dasselbe, vielleicht noch ein besseres Resultat zu erzielen. Denn das Ergebnis, welches die staatliche Sozialversicherung aufzuweisen hat, ist keineswegs so einwandfrei, daß man an eine besondere Befähigung der parlamentarischen Gesetzgebung zur Bewältigung dieser Aufgabe glauben könnte. Ich verweise nur auf das österreichische Privatbeamtenversicherungsgesetz, das geradezu eine Spottgeburt ist, auf die voraussichtlichen schweren Gebrechen, die der österreichischen Alters- und Invaliditätsversicherung anhaften werden, wenn sie endlich einmal durch die parlamentarische Maschine



fertiggestellt sein wird, auf die Schwierigkeiten, die dem parlamentarischen Zustandekommen solcher Gesetze überhaupt im Wege stehen, auf die Tatsache, daß der Staat endlich doch wieder private Ersatzinstitute heranziehen muß und daß er für das weitaus wichtigste und notwendigste Gebiet, die Arbeitslosenversicherung, überhaupt eine Formel nicht findet, wenn er nicht auf die auf Selbsthilfe und Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsanstalten der Organisationen zurückgreifen will. Wenn man einwenden wollte, daß dann die Beihilfen der Unternehmer und des Staates verschwinden würden, so verweise ich auf die unumstößliche Tatsache, daß ja diese Beihilfen im Wege der Abwälzung zuletzt doch wieder von den Versicherten bezahlt werden. Eine staatliche Garantie für die auf Selbsthilfe und Gegenseitigkeit beruhenden Gesellschaften wäre aber auch später nicht ausgeschlossen.

Diese kurzen Streiflichter sollen keineswegs ein großes sozial-ökonomisches Problem bis in seine letzten Fältchen beleuchten. Sie werden aber hinreichen, um das Dogma zu erschüttern, daß nur die parlamentarische Gesetzgebung zur Regelung der wirtschaftlichen Verhältnisse geeignet und berufen ist. Wenn man aber sieht, daß durch die wirtschaftliche Gesetzgebung das ganze politische Leben korrumpiert, der Parlamentarismus zu einem elenden Markte herabgewürdigt wird, auf dem Vieh- und Kornzölle gegen Jesuiten, Alters- und Invaliditätsversicherung gegen Schule und Ehe gehandelt wird, dann muß man zugeben, daß es am besten ist, den ganzen Komplex wirtschaftlicher Einzelfragen der parlamentarischen Gesetzgebung zu entziehen.

Die Frage ist dann nur noch die, welchem Forum

diese Materien dann zuzuweisen wären. Diese Frage läßt sich theoretisch nur ganz allgemein durch den Hinweis auf die Autonomie und Organisation des Wirtschaftslebens selbst beantworten. Kein Gebiet des sozialen Lebens verträgt die generalisierende, auf die Erhaltung bestehender Formen abzielende Beeinflussung der Gesetze weniger als die wirtschaftliche Produktion. Jedes Gesetz ist seinem Wesen nach Einschränkung, jede Produktion, die geistige wie die materielle, setzt aber freie, ungehinderte Entfaltung voraus. Kein Gebiet bedarf neben der Freiheit auch wieder so sehr der Ordnung als gerade das wirtschaftliche. Freiheit und Ordnung sind ohne Widerspruch nur zu verwirklichen in der autonomen Organisation aller wirtschaftlichen Interessen.

Die Organisation aller wirtschaftenden Kräfte ist wohl eine der unbestrittensten Tatsachen der gesellschaftlichen Entwicklung unserer Zeit. Die Zuerkennung der vollen Autonomie, des uneingeschränkten Selbstbestimmungsrechtes in allen Fragen des eigenen Kreises ist aber ein Postulat der freiheitlichen Entwicklung dieser Gesellschaft. In der Zusammenfassung dieser autonomen Interessenvertretung liegt die einzige Möglichkeit, den wirtschaftlichen Kampf in einen gerechten und freien Ausgleich aller Interessen umzuwandeln und eine auf dem Selbstbestimmungsrecht aller produzierenden Kräfte gegründete Ordnung des Wirtschaftslebens zu schaffen.

Von einer solchen Organisation und Autonomie aller Berufe sind freilich alle modernen Gesellschaften noch weit entfernt, aber sie sind auch alle auf dem Wege dazu. Es existieren allerorts Handels- und

Gewerbekammern, Arbeiterbörsen oder Arbeiterkammern, Landwirtschafts-, Ärzte-, Advokaten- und Ingenieurkammern, denen auch heute schon eine gewisse, verschieden begrenzte Autonomie zusteht. Die teils freie, teils gesetzlich geregelte Organisation der Arbeiterschaft in Gewerkschaften und Syndikaten, der Handwerker und Bauern in Berufsgenossenschaften, des Mittelstandes in Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, der Unternehmer in Verbänden und Kartellen, aller selbst der geistigen Berufe in Standesvereinen schreitet unaufhaltsam vorwärts, so daß auch heute schon genügend starke Ansätze zu einer Organisation aller wirtschaftlichen Kräfte überall gegeben sind. Würde man diesen Organisationen vollends ein weitreichendes Maß von Selbstbestimmung gewähren, dann würde dem Organisationsbestreben ein unwiderstehlicher Impuls gegeben werden und der vollständige Ausbau einer allumfassenden Organisation nur noch die Frage einer sehr kurzen Zeit sein. Ob dann aus diesen Urganisationen zunächst Arbeiter-, Handels-, Handwerker-, Unternehmer-, Beamten- und Landwirtschaftskammern usw. zu schaffen, oder ob die Einzelorganisationen in Orts-, Kreis- und Landesverbänden zu sammeln wären, denen die autonome Regelung der wirtschaftlichen Angelegenheiten zustände, oder ob beide Formen zu vereinigen und vielleicht auch mit den bestehenden Formen der lokalen und territorialen Autonomie in Zusammenhang zu bringen wären, das alles brauchen wir hier nicht zu untersuchen, weil es sich hier nur darum handelt, die Richtung und nicht die Form der neuen Entwicklung anzugeben. Die Form ist nicht durch theoretische Konstruktionen, sondern durch die lebendige Praxis festzustellen.



Nur so viel möchten wir hier noch bemerken, daß für die Regelung der wirtschaftlichen Gemeininteressen eines ganzen Staates als letzte autonome Instanz jedenfalls ein Zentralkörper eintreten müßte, der durch Delegierte der autonomen territorialen und berufsmäßigen Körperschaften gebildet und eine Reichsinteressenvertretung im wahrsten Sinne darstellen würde. Die Zusammensetzung dieser höchsten Interessenvertretung, welcher die Gesetzgebung in allen dem Parlamente nicht zustehenden Fragen obläge, würde der Zusammensetzung jener Kammern entsprechen, welche wie der französische Senat oder der Schweizer Ständerat auf Grund der territorialen Interessenvertretung gebildet werden. Zur territorialen wäre eben nur eine dem Geiste der modernen Entwicklung entsprechende berufsständige Interessenvertretung gekommen, wie sie in Österreich jüngsterzeit sogar von konservativer Seite für das zu reformierende Herrenhaus verlangt worden ist.

Überhaupt wäre diese neue Körperschaft bestimmt, die Stelle einer zweiten Kammer neben der alten politischen Kammer einzunehmen und gemeinsam mit dieser die beiden Häuser des Parlamentes zu bilden.

Es ist ehemals sehr viel für und wider das Zweikammersystem gesprochen worden. Wie gewöhnlich wurde in dieser Kontroverse auf alles Erdenkliche Rücksicht genommen, nur an der Hauptsache ging man vorüber. Der Grundfehler des Systems liegt nicht darin, daß das Parlament aus zwei Häusern besteht, sondern darin, daß beide Häuser dasselbe tun, daß zwischen ihnen keine Arbeitsteilung besteht, und daß diese Duplizität eigentlich nur den Zweck hat, den Willen des

einen Hauses durch den anderen lahmzulegen. Die Folge davon ist, daß entweder das Oberhaus ohnmächtig und damit auch überflüssig ist, oder daß es sich dem Willen des im Unterhause repräsentierten Volkes widersetzt, und dann muß es zu einem Kampf auf Leben oder Tod zwischen beiden Häusern kommen, der in demokratischen Staaten naturgemäß nur mit der Vernichtung oder vollständigsten Ohnmacht des Oberhauses enden kann, wie wir zuletzt in England gesehen haben. Wozu ist aber ein derartig entrechtetes Oberhaus überhaupt noch gut? Zu einer Zeremonie ohne Sinn und Zweck.

Wenn man jedem der beiden Häuser einen eigenen Wirkungskreis gäbe, würde nicht nur das unerträgliche bis in idem vermieden werden, es würde jedem Hause Muße gelassen, seine Agenden gewissenhaft und doch prompt zu erledigen, es würde der aus der Verquickung politischer und wirtschaftlicher Interessen entstehende Schacher verschwinden, und die Parteien würden sich in voller Reinheit gegenüberreten, in dem einen Hause die politischen, in dem anderen die wirtschaftlichen. Die zweite Kammer würde eine Interessenvertretung par excellence sein und, wie schon angedeutet, durch Delegation aus den territorialen und berufsgenossenschaftlichen Körperschaften zu bilden und zu ergänzen sein. Die erste Kammer müßte auf der Basis des unbegrenzten, gleichen und direkten Wahlrechtes unter Anwendung des Listenskrutiniums gebildet werden.

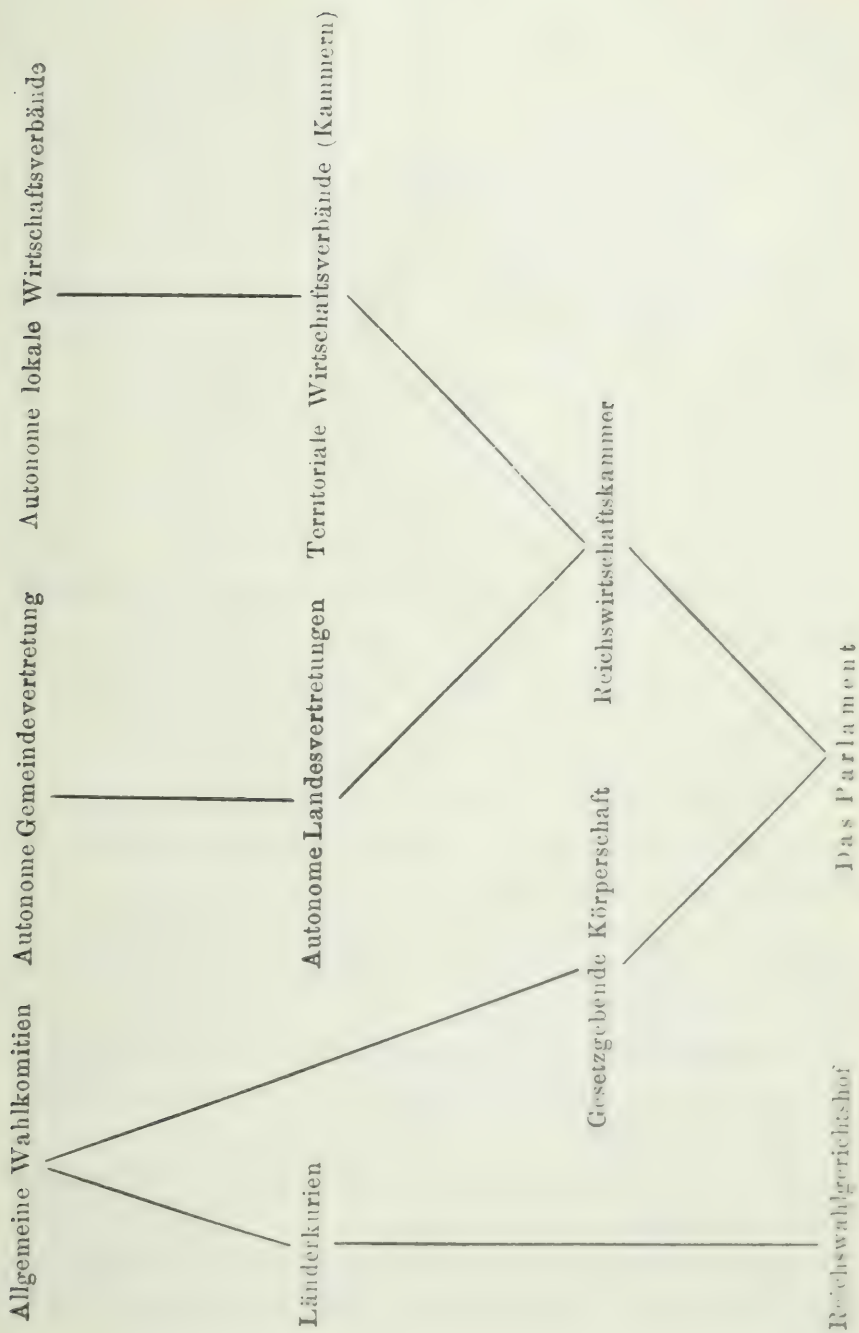
Damit wäre gleichzeitig einem Übelstande abgeholfen, den wir als ein schweres Hindernis einer gesunden Entfaltung des Parlamentarismus kennen gelernt haben. Die übermäßige numerische Ausdehnung der

parlamentarischen Körperschaften wäre überflüssig geworden. Wenn unter den geänderten Verhältnissen beide Kammern zusammen die Stärke der jetzigen Abgeordnetenkammer hätten, wäre an der bisherigen durchschnittlichen Vertretungsintensität nichts geändert, da nun beide Kammern zusammen wirklich ein Parlament und nicht zwei miteinander konkurrierende Parlamente bilden würden. Es wären aber zwei Versammlungen von halbwegs erträglicher Stärke und voraussichtlich größerer Aktionsfähigkeit gegeben.

Gemeinsame Angelegenheiten, das heißt solche, die zu ihrer Erledigung die Zustimmung beider Kammern bedürfen, brauchte es gar nicht zu geben. Selbstverständlich müßte das Interpellations-, Petitions- und Resolutionsrecht, sowie das Recht der Ministeranklage beiden Häusern zustehen, müßte aber von jedem selbständig ausgeübt werden können, so daß auch schon der Anklageantrag einer Kammer die faktische Einleitung des Verfahrens zur Folge hätte. Das Budgetrecht braucht keineswegs von beiden Kammern ausgeübt zu werden. In England — wo überhaupt Ansätze zu einer Arbeitsteilung der beiden Häuser da waren, aber nicht ausgebildet wurden — ist das Budgetrecht gleichfalls ausschließliches Privileg des Hauses der Gemeinen. Dagegen wäre die Beratung der Zollgesetze, der Zoll- und Handelsverträge und anderer auf rein wirtschaftlicher Grundlage beruhenden Übereinkommen mit fremden Staaten der Interessenkammer zuzuweisen.

Der Aufbau des neuen reformierten Parlamentes ergibt sich übersichtlich aus folgendem Schema:





## Schluß.

Fassen wir zusammen, was wir für nötig und unerläßlich halten, um das Parlament wirklich zu dem zu machen, was es sein soll, zu einem Organe des Selbstbestimmungsrechtes, der Autonomie:

Teilung des Parlamentes in zwei Kammern, in eine gesetzgebende Körperschaft und in eine Reichswirtschaftskammer in der angegebenen Zusammensetzung und mit den besprochenen Wirkungskreisen.

Herabminderung der Mitgliederzahl jeder der beiden Kammern.

Zuweisung der Wahlgerichtsbarkeit an den aus den Urkomitien hervorgegangenen Wahlgerichtshof.

Einführung von Initiative und Referendum.

Abberufungsrecht durch die Urkomitien.

Qualifizierte Behandlung aller Verfassungsfragen im gesetzgebenden Körper.

Für die gesetzgebende Körperschaft Einführung des wirklich allgemeinen und wirklich gleichen Wahlrechtes mit Listenskrutinium.

Verkürzung der Legislaturperioden für die gesetzgebende Körperschaft, turnusweiser Ersatz der Reichswirtschaftskammer.

Wo erforderlich, Erweiterung der Kontrollbefugnisse beider Kammern.

Wir geben uns durchaus keinem Zweifel darüber hin, daß unsere Vorschläge nur ein mitleidiges Lächeln

der sogenannten „ernsten“ Politiker, der Realpolitiker, als Erwiderung finden werden, und daß sie in der Presse bestenfalls als fromme Wünsche eines im höchsten Grad unpraktischen Menschen verzeichnet werden dürften. Dasselbe Schicksal hat auch ein kleines Schriftchen, „Reform des Parlamentarismus,“ erfahren, das ich vor mehr als zehn Jahren veröffentlicht habe. Ich bin mir auch darüber durchaus klar, daß die Entwicklung der parlamentarischen Formen nur Hand in Hand mit der innerlichen Entwicklung der modernen Gesellschaft überhaupt vor sich gehen kann. Unsere Gesellschaft hat das Parlament, das ihr gehört. Und so wie diese Gesellschaft voraussichtlich nur durch Katastrophen zu neuen höheren Entwicklungsstufen gelangen kann, so wird auch der Parlamentarismus nur durch große politische und soziale Stürme von seiner jetzigen Stelle weg auf eine höhere Stufe gerissen werden.

Der Bankerott des Parlamentarismus, der sich heute in allen Staaten, selbst in der Heimat dieser Institution, in England, kaum mehr wegleugnen läßt, ist nicht bloß der Bankerott einer bestimmten sozialen Form, sondern der Zusammenbruch der gesellschaftlichen Ordnung selbst. Der demokratische Mantel, der um eine brutale Klassenoligarchie geschlagen wird, um dieser eine höhere Legitimation zu geben, fällt von den Schultern der Demagogen. Der Parlamentarismus, wie er jetzt ist, kann der Herrschaft der Klassen und Parteien, aber nicht dem Selbstbestimmungsrechte des Volkes dienen. Die Parlamente in ihrer heutigen Form gleichen Sümpfen, die alles einsaugen, was sich ihnen nähert.

Die Sozialdemokratie ist ein abschreckender Beweis dafür. Sie ist gegen ihre ursprüngliche Überzeugung



in die Parlamente gegangen, um mit deren Hilfe die Gesellschaft zu reformieren, und sie ist in den Parlamenten eine Partei wie alle anderen, ein Stück dieser parlamentarischen Oligarchie geworden. Die Partei, die nur ein Mittel zum Zwecke sein sollte, ist Selbstzweck geworden, das Parteiinteresse hat alle Rücksicht auf die großen Menschheitsinteressen überwuchert, die Taktik hat sich an die Stelle der Grundsätze gedrängt. Die Sozialdemokratie wandelt heute genau auf derselben Straße, auf der einst der von ihr so heftig bekämpfte Liberalismus und die von ihr so verhöhnte bürgerliche Demokratie gegangen ist. Das ist die Wirkung der heutigen Organisation des Parlamentarismus. Das mußte so kommen und kann nicht anders kommen, und wenn noch zehn neue Parteien mit den edelsten Vorsätzen in dieses Parlament eintreten, werden sie durch dieses ebenso volksfremd, ebenso moralisch verbogen, ebenso entgöttert werden. Der heutige Parlamentarismus und der brutale Parteigoismus gehören untrennbar zusammen. Für den Volkswillen ist neben dem Souveränitätswahn, neben der Unverantwortlichkeit der Abgeordneten, neben dem Mehrheitsprinzip kein Platz.

Die Abgeordneten und Parteien selbst geben zu, daß das Volk ihrer Politik fremd gegenübersteht, daß es sie nicht verstehe, und daß sich die öffentliche Meinung immer gleichgültiger und teilnahmsloser gegen die parlamentarischen Verhandlungen, Kämpfe und Krisen verhalte. Natürlich suchen die Politiker diese Erscheinung, deren Gefährlichkeit sie nicht verkennen, auf die politische Unreife der Massen zurückzuführen. Wenn aber ein Buch und ein Kopf zusammenschlagen und einen hohlen Klang geben, dann muß — nach einem

alten Ausspruch — nicht gerade immer der Kopf daran schuld sein. Die Politik kann und darf keine Geheimwissenschaft sein, sie darf es gewiß nicht in der Demokratie sein. Wenn das Volk einerseits als die Quelle aller Weisheit angesprochen wird, sobald es seinen Vertreter wählen soll, dann darf man es nicht ein anderesmal für so schwachsinnig halten, daß es an den Handlungen dieser Vertreter nicht auch Kritik üben könnte. Um so weniger, als es sich in der Politik gar nicht um Erkenntnisse, sondern um Bedürfnisse und Willensakte handelt. Wenn sich daher immer größere Massen des Volkes von der Politik ihrer Vertreter angeödet und angeekelt abkehren, dann spricht die stärkste Vermutung dafür, daß diese Politik sich immer mehr von dem Willen des Volkes entfernt, daß sie nicht mehr ein Dolmetsch dieses Willens, sondern eine Fälscherin desselben geworden ist. Dieser Widerspruch erzeugt heute eine kalte Gleichgültigkeit der Massen gegen das parlamentarische Leben. Aber er kann noch wachsen, und wenn er groß genug sein wird, dann wird das Volk aus seiner passiven Haltung heraustreten und in aufschäumendem Unmut die Form zerschellen, die es einst mit seinem Blute geschaffen hat.

Eine neue Gesellschaft wird sich auch ein neues Werkzeug ihres Willens bauen, das ja vielleicht einen anderen Namen führen, aber doch wieder ein Parlament sein wird. Denn auch eine auf dem vollständigsten Selbstbestimmungsrechte beruhende Freibürgergesellschaft könnte niemals ein formloses Protoplasma, sondern müßte ein Organismus sein, der gewisser zentraler Organe nicht würde entraten können. Nur werden sich diese Einrichtungen nicht mehr als Selbstzweck und in Widerspruch

zu dem Selbstbestimmungsrechte des Volkes setzen können. Auch Parteien wird es immer geben, weil es immer Interessengegensätze geben wird, die soziale Zusammenschlüsse zur Folge haben werden. Aber in einer freien Gesellschaft, die nicht von religiösen Fiktionen und nationalen Gegensätzen beherrscht sein wird, in der es keinen Kampf zwischen Ausbeutern und Ausgebeuteten, sondern allenfalls nur einen Gegensatz zwischen den verschiedenen Interessen der Arbeit geben kann, werden die Parteien viel klarer und einfacher gerichtet sein, sie werden nicht vorgeben können, das Geheimnis alleinseligmachender Wirkungen zu besitzen und werden daher auch jene faszinierende Macht verlieren, die sie heute über die Massen ausüben.

Der Ekel vor der Lüge des heutigen Parlamentarismus mag wohl die absolute Negation aller politischen Formen und die Sehnsucht nach einer politischen und sozialen Götterdämmerung begreiflich erscheinen lassen. Aber trotz alledem kann man sich mit der anarchistischen Anschauung nicht befreunden, daß mit der gegenwärtigen Form des Parlamentarismus jede mögliche andere Form zu verneinen sei. Die bloße Verneinung ist nur der Tod und kann nie der Keim neuen Lebens werden. Katastrophen sind gewiß in der Entwicklung unausbleiblich und unvermeidlich. Dennoch bleibt es die Aufgabe der Kulturmenschheit, Katastrophen nicht absichtlich herbeizuführen, sondern so lang es immer geht, zu verhüten.

Die eigentlichen Wurzeln der parlamentarischen Misere unserer Tage liegen gewiß im Volke selbst. Jedes Volk hat eben auch das Parlament, das es verdient. Die Demagogie, die ja in den Parlamenten aller Staaten



erschreckend überhandnimmt, ist nicht allein der Feilheit der Kandidaten, sondern ebensosehr der Kurzsichtigkeit und dem brutalen Egoismus der Wähler selbst zur Last zu legen. Wenn nicht die Wähler denjenigen Abgeordneten für den besten halten würden, der ihren rein privaten und persönlichen Geschäften am eifrigsten nachläuft, dabei aber alle Gemeininteressen verrät und schädigt, wenn nicht die Wähler demjenigen nachrennen würden, der am gewissenlosesten verspricht und am lautesten schreit, dann wäre selbst in den heutigen Parlamenten vieles besser als es ist. Wenn das Volk seine Rechte als Pflichten auffassen wollte und die Macht, die es besitzt, in den Wahlen auch voll und vernünftig zum Ausdruck brächte und wenn es nicht noch so ganz dogmatisch denken würde, daß es zwischen dem Glauben an die Allmacht des Parlamentes und der vollständigen Verzweiflung an seinen Möglichkeiten keine Mittelstufe kennt, dann wäre immerhin eine allmähliche Reform des Parlamentarismus auch ohne jede Katastrophe denkbar. Denn bei allgemeinen Volkswahlen entscheiden trotz aller Wahlkorruption und Wahlgeometrie ja doch die breiten Massen und jene Schichten, deren natürliches Interesse die Verwirklichung der Demokratie ist.

Deshalb ist auch hier, wie auf allen anderen Gebieten der menschlichen Entwicklung, die Hauptarbeit in der Aufklärung der Massen gelegen, in ihrer intellektuellen Aufklärung über das Wesen ihres Interesses und der sozialen Funktionen, mehr aber noch in der sozial-ethischen Erziehung des Volkes. Die politischen Urteile sind keine reinen Verstandesurteile, sondern praktische Urteile, und ein Volk, das selbst nicht versteht recht zu tun, kann auch nicht beurteilen, ob seine

Vertreter recht handeln. Leider ist ja die politische Bildung, das, was man neuestens Bürgerkunde nennt, allüberall noch weit zurück; ganz besonders unwissend ist aber die Masse über die Kompetenzen, die Macht und den technischen Betrieb jener Einrichtung, die in erster Linie zur Vertretung ihrer Interessen berufen ist. Die Politiker hüllen sich dem Volke gegenüber in dieser Hinsicht gern und absichtlich in den Schleier des Mysteriums, weil ihnen dies selbst ein überirdisches Ansehen gibt: oder, falls sie selbst keine Parlamentarier sind, bemühen sie sich, den Parlamentarismus als solchen herabzusetzen und den Ekel des Volkes vor der ganzen Institution noch zu vermehren. Gerade davor sollte sich aber jeder Gewissenhafte ängstlich hüten, denn es ist sehr viel leichter zu zerstören als Neues zu bauen, das Volk in den höchst bequemen Nihilismus zu hetzen, als es zur tätigen Mitarbeit aufzurütteln. Und schließlich, man möge sagen, was man wolle: auch das schlechteste Parlament ist immer noch besser als gar keines.

Die Diskussion der gegen das heutige Parlament Gestimmten sollte sich daher nie auf die bloße Negation des Parlamentarismus beschränken, sondern auch die Frage erörtern, was unter geänderten Verhältnissen an die Stelle dieses Parlamentes zu setzen wäre. Eine Anregung zu einer solchen Diskussion soll das vorliegende Buch bieten. Möge es wenigstens in den Kreisen aller jener eine ernste Beachtung finden, die nicht aus Denkfaulheit oder Interessierlichkeit dem Parlamente gegenüber mit dem pfäffischen Grundsätze sich abfinden: *sint ut sunt, aut non sint!* —

Ende.

## Benützte Literatur.

- Bucher Lothar, Der Parlamentarismus, wie er ist. 3. Aufl., Stuttgart 1894.
- Cohen, Dr. Gottfried, Die Verfassung und Geschäftsordnung des englischen Parlaments mit Hinweis auf die Geschäftsordnungen deutscher Kammern, Hamburg 1861.
- Constitution, The, of the United States of America with an Alphabetical Analysis: the Declaration of the Independence, the articles of confederation etc., Philadelphia 1854.
- Gerlach Hellmuth v., Das Parlament, Frankfurt a. M.
- Grey Earl, Die parlamentarische Regierungsform betrachtet im Hinblick auf eine Reform des Parlamentes. Aus dem Englischen übersetzt und mit einem Anhang über die Aussichten der parlamentarischen Regierungsform in Österreich versehen von Graf Leo Thun, Prag 1863.
- Ilbert C., Parliament, its history, constitution and practice, London.
- Kautsky Karl, Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie, Stuttgart 1893.
- May Th. E., Das englische Parlament und sein Verfahren. Ein praktisches Handbuch übersetzt von O. G. Oppenheim, Leipzig 1860.
- Neißer, Dr. K. und Dr. O., Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, ihre Geschichte und ihre praktische Handhabung von 1861 bis 1909. Mit einem Geleitworte des Präsidenten des Abgeordnetenhauses Dr. Robert Pattai, Wien 1909.
- Ofner, Dr. Julius, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht (Archiv für öffentliches Recht), Tübingen und Leipzig 1903.
- Parlament, Das österreichische, und die Verfassungskrisis. Studie von einem ehemaligen Abgeordneten, Wien 1901.
- Rittinghausen Moritz, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 5. Aufl., Zürich 1893.
- Salkind Alexander, Die russische Reichsduma, ihre Geschäftsordnung und deren Zusammenhang mit den Geschäftsordnungen anderer Volksvertretungen, Wien 1909.
- Skottowe B. C., A short history of Parliament, London 1895.
- Springer Anton, Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848 bis 1849, Leipzig 1885.
- Watson Seton, Corruption and Reform in Hungary. A Study of Electoral Practice, London 1911.
- Ursyn-Pruszyński R. v., Grundelemente der neuen chinesischen Staatsform, Wien 1911.
- Zenker E. V., Reform des Parlamentarismus, Wien 1901.



## Namensverzeichnis.

- |   |   |
|---|---|
| <p>Badeni, Graf, österr. Ministerpräsident 23.<br/>         Bebel August 67.<br/>         Bismarck, Fürst 147.<br/>         Blackstone 193.<br/>         Blanc Louis 100.<br/>         Bluntschli 95, 103.<br/>         Bucher Lothar 125, 195.<br/>         Bülow, Graf, deutscher Reichskanzler 67.<br/>         Burke Edmund 97.<br/>         Carlyle Thomas 57.<br/>         Cohen, Dr. Gottfried 195.<br/>         Considerant Victor 4.<br/>         Defoe 99.<br/>         Edward I., König von England 68.<br/>         Fox 125.<br/>         Gerlach, Hellmuth v. 25, 28, 38, 68, 195.<br/>         Gneist 121.<br/>         Grave Jean 74, 98.<br/>         Grey Earl of 78, 195.<br/>         Gumpowicz, Dr. Ludwig 65.<br/>         Hastings Warren 138.<br/>         Hegel 15, 53.<br/>         Heinrich III., König von England 67.<br/>         Hugo Viktor 4.<br/>         Ihering, R. v. 66.<br/>         Ilbert Courtenay 18, 33, 195.<br/>         Innocenz IV., Papst 67.<br/>         Kautsky Karl 5, 111, 115—117, 195.<br/>         Kropotkin Peter 74.<br/>         Laband 142.<br/>         Lafitte 142.</p> | <p>Ledru Rollin 4.<br/>         Ludwig IX., König von Frankreich 67.<br/>         Marx Karl 116.<br/>         May Th. E. 195.<br/>         Menger Anton 93, 140.<br/>         Napoleon I. 56, 57.<br/>         Neißer, Dr. K. und Dr. O. 195.<br/>         Ofner, Dr. Julius 127, 195.<br/>         Parnell 22.<br/>         Pitt 125.<br/>         Polignac, Herzog v., französischer Ministerpräsident 59, 103.<br/>         Proudhon Pierre Joseph 78.<br/>         Rafron 100.<br/>         Richter Eugen 24.<br/>         Rittinghausen, M. v. 4, 5, 98, 195.<br/>         Robespierre M. 100.<br/>         Roscher 142.<br/>         Rousseau J. J. 76, 93, 99, 100, 108.<br/>         Salkind A. 195.<br/>         Schwarz Gustav 24.<br/>         Skottowe B. C. 195.<br/>         Springer Anton 195.<br/>         Stein Lorenz 142.<br/>         Taaffe, Graf, österr. Ministerpräsident 11, 31.<br/>         Thun, Graf Leo 195.<br/>         Tocqueville 135.<br/>         Unger, Dr. Josef 11, 31.<br/>         Ursyn-Pruszyński, R. v. 195.<br/>         Watson Seton 105, 195.<br/>         Wagner, Dr. Adolf 142.<br/>         Wilhelm III., König von England 99.<br/>         Zenker E. V. 195.</p> |
|---|---|

## Sachregister.

- |   |   |
|---|---|
| <p>Abberufungsrecht 93, 97, 100, 102 bis 104, 107, 117.<br/>         Abstimmung 10—12, 27, 35, 38, 136.</p> | <p>Anarchismus und Parlamentarismus 70, 73—76, 99, 160, 192.<br/>         Anlagerecht des Parlamentes 139, 140, 148, 186.</p> |
|---|---|

- Auswärtige Politik und Parlament 138, 148, 149.  
Autonomie 120—124, 182, 183.  
— nationale 160—163.  
— und Parlament 6, 15, 76, 79, 108, 119—133, 160—163, 171, 189.  
Belgisches Parlament 154.  
Böhmischer Landtag 28, 34.  
Budgetrecht 16, 18, 139—148, 165, 186.  
Bürgerliches Gesetzbuch, Österr. 14.  
China, Der Parlamentarismus in 4, 195.  
Code civil 14.  
Constitution of the U. S. A. 195.  
Corps legislatif 132.  
Dänisches Parlament 90.  
Debatten, parlamentarische 10, 11, 60, 66—69, 78, 79.  
Demokratie und Parlament 4, 6, 20, 25, 26, 28—30, 37, 108, 109, 123, 163.  
Deutscher Reichstag 24, 33, 34, 84, 90, 91, 135, 154.  
Englisches Parlament 3, 22, 27, 32—34, 84, 90, 91, 137, 138, 141, 153, 169, 186, 195.  
Entgelt für die Abgeordneten 152 bis 155.  
Einpeitscher 33.  
Finanzen 15—17.  
Frankfurter Parlament 135.  
Französisches Parlament 3, 90, 91, 137, 138, 154.  
Französischer Senat 184.  
Frauenwahlrecht 86, 89.  
Geschäftskreis, parlamentarischer 137—139, 150, 160, 164, 165.  
Gesetzgebende Gewalt der ständischen Versammlungen 17.  
Gesetzgebung, Direkte, durch das Volk 4, 5, 76, 91, 112—115, 130, 131, 195.  
— parlamentarische 5, 7—10, 12 bis 14, 124—127, 130—136, 138, 140—142, 160—174, 177—181.  
Herrenrecht oder Volksrecht 119, 127, 132, 133.  
Home Rule 22.  
Immunität 67, 96.  
Initiative 109—111, 115, 117, 131, 168, 188.  
Instruktionen für Abgeordnete 3, 102.  
Insurrektion siehe Rekrutenbewilligungsrecht.  
Interessenvertretung 87, 88, 95, 96.  
Interpellationsrecht 139—141, 148, 186.  
Interventionen der Abgeordneten 151, 152.  
Italienisches Parlament 90, 91, 153.  
Japanisches Parlament 34, 154.  
Kommunistisches Manifest 116.  
Kompromisse, parlamentarische 10, 34—38, 72, 113, 117, 132, 156, 166, 169—172.  
Kontrolle, parlamentarische 5, 14 bis 17, 19, 20, 36, 54, 135, 137 bis 149, 151, 180, 188.  
Korruption, parlamentarische 113, 117, 150—159, 165, 166, 171, 181.  
Kremsierer Verfassungsentwurf 129, 168, 169, 195.  
Legion memorial 99.  
Legislaturperiode 110, 117, 188.  
Legitimationsverfahren 106, 107.  
Liberum veto 27.  
Listenskrutinium siehe Proportionalwahlrecht.  
Majorität, qualifizierte 27, 168 bis 170, 188.  
Majoritätsprinzip 22, 24—38, 156, 162, 163, 166—168, 190.  
Mandat, imperatives 102.  
Militarismus 20.  
Minoritätsrecht 24, 88, 89.  
Nationalversammlung, französ. 3.  
Niederländisches Parlament 154.  
Norwegisches Odelsting 154.  
Notverordnungsrecht (§ 14) 141.  
Obstruktion 21—25, 37—40, 146, 147, 166, 170.  
Öffentliche Meinung, die, und das Parlament 9, 12, 13, 40, 41, 55, 60—69, 78, 79, 101, 123, 124.

- Österreichischer Reichsrat 23, 24, 30, 31, 33, 38, 39, 83—85, 90, 91, 140, 141, 154, 161, 162, 195.
- Österreichischer Reichstag, Krem-sierer Reichstag 129.
- Österreichisches Herrenhaus 11, 31, 184.
- Oktroi, parlamentarisches 9, 129, 167.
- Oligarchie, parlamentarische 19, 37, 70, 72, 107, 190.
- Parlament, der Name 67, 68.
- Parteien 12, 32, 33, 41—55, 58, 59, 65, 66, 72, 84, 85, 88, 114 bis 116, 151, 156—159, 166, 170, 177, 189, 190, 192.
- Persisches Parlament 4.
- Persönliche Qualität der Parla-mente 134, 135.
- Petitionsrecht 139, 148, 186.
- Plebiszit siehe Urabstimmung.
- Politik, Wesen der 42, 55—58.
- Polnischer Reichstag 27.
- Portugiesisches Parlament 153.
- Preußischer Landtag 107, 133, 154.
- Proportionalwahlrecht 88, 89, 91, 106, 185, 188.
- Recht, Idee des 65, 66.
- Redaktionskommission, parlamen-tarische 8.
- Referendum 109—111, 115, 117, 131, 168, 188.
- Rekrutenbewilligungsrecht 19, 139, 142, 148.
- Repräsentation 94, 95, 99, 100, 107, 120.
- Repräsentatives System 3, 100, 115, 120.
- Resolutionsrecht 139, 148, 186.
- Richterliche Funktionen des Par-lamentes 137, 138, 160.
- Russische Duma 8, 17, 154, 195.
- Schwedisches Parlament 154.
- Schweizer Nationalrat 154.
- Ständerat 184.
- Senat, römischer 26, 27.
- Souveränität des Parlamentes 92, 93, 96, 101, 108, 120.
- Sozialismus, älterer antiparlamen-tarischer 4, 5.
- der neuere, und der Parla-mentarismus 5, 19, 73, 74, 189, 195.
- Spanische Cortes 90, 91, 153.
- Steuerbewilligungsrecht 17, 18, 142, 176.
- Steuerverweigerung durch das Volk 144.
- Ständische Regierungsform 3, 17 bis 19, 27, 84.
- Tribunizische Interzession 27.
- Türkei, Staatsschuldenkontrolle 17.
- Ungarisches Parlament 28, 90, 91, 154.
- Urabstimmung 104, 107, 110, 111, 113, 114, 131, 170, 171.
- Verantwortlichkeit, parlamentari-sche 14, 35, 36, 94, 96, 98—100, 102.
- Vereinigte Staaten von Nord-amerika, Kongreß 167.
- Konvent 167, 169.
- Repräsentantenhaus 154.
- Senat 138.
- Vertretung, Unterschied zwischen privat- u. staatsrechtlicher 94, 95.
- Vertretungsintensität 90, 91.
- Wahlgeometrie 26, 87.
- Wahlgerichtshof 106, 107, 187, 188.
- Wahlkomitien 104, 105, 107, 119, 187, 188.
- Wahlkorruption 92, 104—106.
- Wahlrecht 83—92.
- allgemeines gleiches 23, 26, 84—87, 89, 185, 188.
- Wahlreform, Österreichische, von 1906 23, 38.
- Whip siehe Einpeitscher.
- Zahl der Mitglieder der verschie-denen Parlamente 89—91.
- Zensus 85, 86.
- Zweikammersystem 184—186, 188.
- Zweite Kammer 175, 184—187.



# KIRCHE UND STAAT

unter besonderer Berücksichtigung  
der Verhältnisse in Österreich.

Von

**Ernst Viktor Zenker.**

15 Bogen. Oktav. Geheftet 4 K = 3 M. 60 Pf.,  
gebunden 5 K 50 h = 5 M.

Die Trennung von Kirche und Staat ist eine Machtfrage, aber zugleich eine Idee. Sie ist die unerläßliche Voraussetzung eines freien, seinen sozialen Aufgaben sich ganz hingebenden Gesellschaftswesens. Die Trennung von Kirche und Staat wird überall, also auch in Österreich, nur dann und bis zu dem Maße durchgeführt werden, als die Idee von einem nach außen und innen wirklich freien Staate die Köpfe der Menschen erobert und sich so zur herrschenden politischen Macht aufgeschwungen hat. Daß der Österreicher und — leider — besonders das deutsche Bürgertum diese Idee noch lange nicht allgemein erfaßt hat, darüber gibt der Verfasser dieses beachtenswerten Buches sich nicht dem leisesten Zweifel hin. Es wird noch einer langen und harten Aufklärungsarbeit bedürfen, bis die Saat des freien Gedankens auch in Österreich aufgeht, blüht und Früchte trägt. Aber die Schwierigkeit dieser Arbeit kann und darf nicht abschrecken. Mit Pessimismus und Kleinmut bringt man kein Sandkorn von der Stelle, auf der es liegt. Allgemeine Pflicht ist es, solange wir nicht handeln können, doch wenigstens Aufklärung zu verbreiten. Und als ein Beitrag zu diesem schwierigen Unternehmen ist diese Arbeit über das Verhältnis von Kirche und Staat aufzufassen. Der Autor hat sich bei Niederschrift des Buches beflissen, so viel als möglich unbestrittene und unbestreitbare Tatsachen sprechen zu lassen und sich so wenig als möglich, auf das Gebiet der staatsphilosophischen Spekulation zu begeben. Wenn dieses Werk für Volksredner und Publizisten eine Rüstkammer würde, aus der sie Waffen im Aufklärungskampfe holen könnten, dann wäre sein Zweck vollständig erfüllt.

---

**A. Hartleben's Verlag in Wien und Leipzig.**

# DIE WIENER REVOLUTION 1848

## in ihren sozialen Voraussetzungen und Beziehungen.

Von

**Ernst Viktor Zenker.**

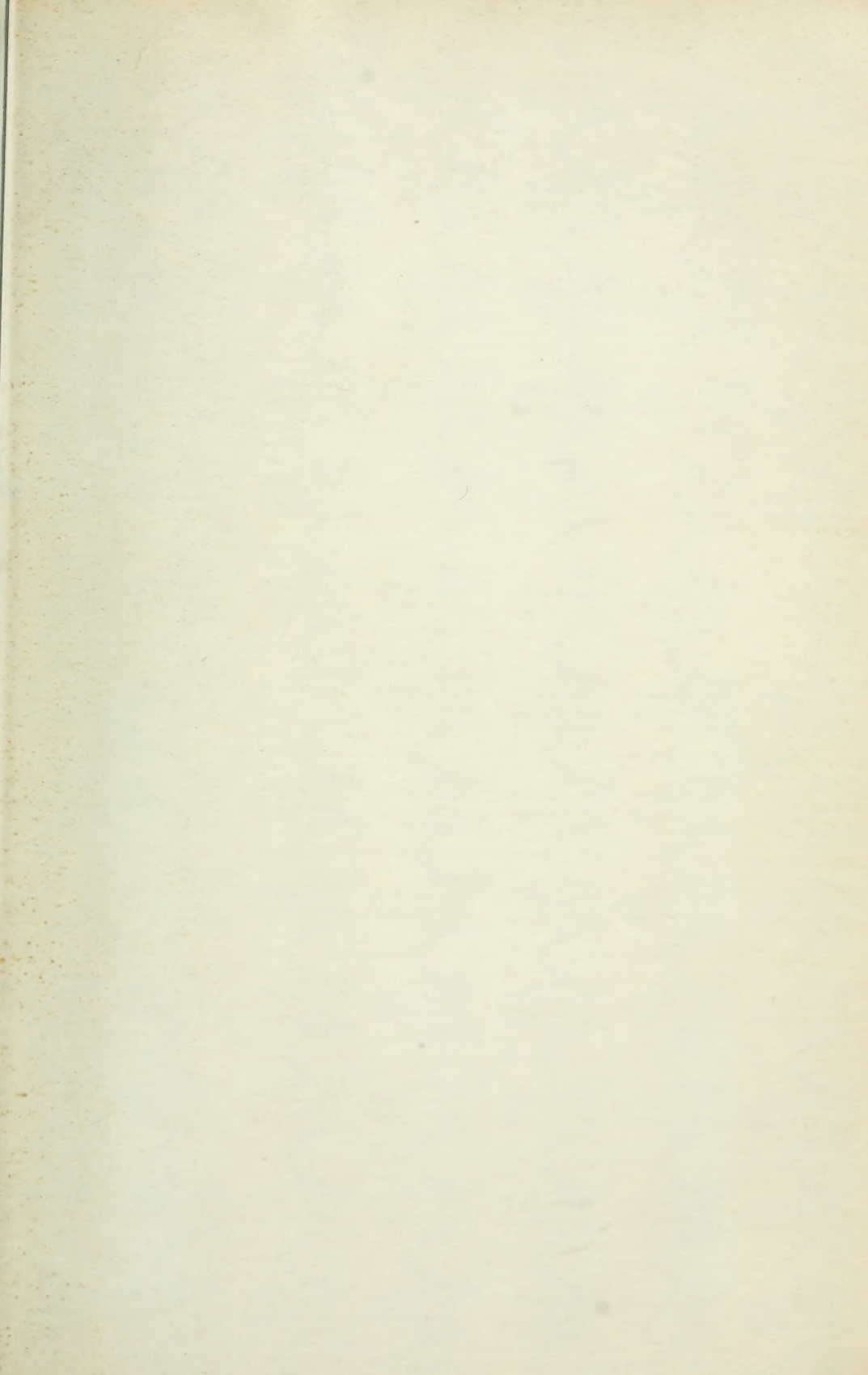
20 Bogen. Oktav. Gebunden 6 K 60 h = 6 Mark.

Das vorliegende Werk des durch seine „Geschichte der Wiener Journalistik“ wie durch sein Werk über den „Anarchismus“ bekannten Wiener Autors will als eine Jubiläumsschrift aufgefaßt sein und ist — wie es in der Vorrede ausdrücklich heißt — dem Gedächtnisse an die großen Bestrebungen des Jahres 1848, an die führenden Geister, Helden und Märtyrer desselben gewidmet. Wir haben es hier keineswegs mit einer Wiederholung der bis zum Überdruße bekannten Ereignisse der Wiener Revolution zu tun, sondern mit einer durchaus pragmatischen Darstellung dieser denkwürdigen geschichtlichen Epoche aus neuen, dem modernen Empfinden und Forschen angepaßten Gesichtspunkten. Mit großem Fleiße und kritischer Gewissenhaftigkeit ist in dem Buche Zenkers zum erstenmale ein reiches statistisches und historisches Material aufgeboden, um die Verhältnisse der arbeitenden Klassen des bauerlichen Standes, der Handwerker und der industriellen Arbeiterschaft zu beleuchten und zu zeigen, wie aus diesen Verhältnissen die Bewegung des Jahres 1848 mit unerbittlicher Notwendigkeit hervorging, wie in den sozialen und wirtschaftlichen Prozessen jener Zeit die Revolution ihren Ursprung, ihre Kraft, ihre Entwicklung, aber auch ihren Rückgang und ihr Ende fand. Das von Zenker gesammelte Material bildet eine reiche Quelle für die sozialpolitische und sozialhistorische Forschung; aber der Autor hat es auch verstanden, den trockenen und ungenießbaren Ton der Schulgelehrsamkeit zu vermeiden, indem er das wissenschaftliche Beweismaterial in einem eigenen Notenanhang sammelte, wodurch die eigentliche Darstellung, jedes störenden Beiwerkes entlastet, in ihrer gefälligen und fesselnden Form auch für den gebildeten Laien durchaus verständlich wird.

---

---

A. Hartleben's Verlag in Wien und Leipzig.





UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA LIBRARY

## DATE DUE

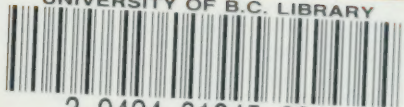
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

101-

V.S.

JC 423  
Z 5

UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY



3 9424 01245 6841

**DISCARD**



